

# **Myndighetenes adgang til å stille vilkår om finansiell sikkerhet ved andelsoverdragelser til nye aktører**

Kandidatnr: 334

Veileder: Ulf Hammer

Leveringsfrist: 26.04.04

Til sammen 17.852 ord

## **Innholdsfortegnelse**

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	PROBLEMSTILLINGER I OPPGAVEN	1
1.2	RETTSKILDEBILDET	2
1.3	AVGRENSNINGER	3
<b><u>2</u></b>	<b><u>OVERDRAGELSESSITUASJONEN FOR NYE AKTØRER</u></b>	<b><u>3</u></b>
2.1	UTGANGSPUNKTET	3
2.2	ENDRET AKTØRBILDE	4
2.3	AKTØRENE INNTREDEN	6
<b><u>3</u></b>	<b><u>DET PRAKTISKE BEHOVET FOR Å STILLE VILKÅR VED ANDELSEOVERDRAGELSER</u></b>	<b><u>8</u></b>
3.1	NYE AKTØRER SIN FINANSIELLE STYRKE	8
3.2	BEHOV BAK VILKÅRSFASTSETTING	8
3.3	RETTIGHETSHAVERS FORPLIKTELSE	10
3.3.1	OFFENTLIGRETTLIGE FORPLIKTELSE	10
3.3.2	ØKONOMISKE FORPLIKTELSE OVERFOR STATEN OG 3. MANN	11
3.3.3	ANSVAR OVERFOR ØVRIGE RETTIGHETSHAVERE	14
<b><u>4</u></b>	<b><u>PREKVALIFISERING</u></b>	<b><u>15</u></b>
4.1	PREKVALIFISERINGSPROESSEN	15
4.2	DEN RETTSLIGE STILLINGEN – DE LEGE LATA	18
4.3	DEN RETTSLIGE STILLINGEN – DET LEGE FERENDA	20
<b><u>5</u></b>	<b><u>VILKÅR GJENNOM SAMARBEIDSAVTALEN</u></b>	<b><u>22</u></b>
5.1	HVA ER SAMARBEIDSAVTALEN	23
5.2	SAMARBEIDSAVTALEN I FORHOLD TIL ANDELSEOVERDRAGELSE	24

<b><u>6</u></b>	<b><u>VILKÅR I OVERDRAGELSESSITUASJONEN</u></b>	<b><u>27</u></b>
<b>6.1</b>	<b>GENERELT OM VILKÅRSLÆREN</b>	<b>27</b>
6.1.1	HJEMMELSGRUNNLAG FOR Å SETTE VILKÅR	27
6.1.2	HJEMMEL I LOV	27
6.1.3	HJEMMEL I ALMINNELIG FORVALTNINGSRETTLIGE PRINSIPPER	28
<b>6.2</b>	<b>GENERELT OM LOVHJEMLER FOR VILKÅRFASTSETTING</b>	<b>29</b>
<b>6.3</b>	<b>SAMTYKKE TIL OVERDRAGELSE</b>	<b>31</b>
6.3.1	PETRL §10-12 (1)	31
6.3.2	VILKÅR I FORBINDELSE MED SAMTYKKE	34
6.3.3	FORHANDLINGER FORUT FOR SAMTYKKE	35
<b>6.4</b>	<b>DEN GENERELLE VILKÅRSBESTEMMELSEN</b>	<b>36</b>
6.4.1	PETRL §10-18 (2)	36
6.4.2	NATURLIG TILKNYTNING	37
6.4.3	KRAV SOM AVVIKER FRA PETROLEUMSLOVEN	40
6.4.4	ENDRING AV FASTSATTE VILKÅR	44
6.4.5	GRUNNLAG I ALMINNELIGE FORVALTNINGSRETTLIGE PRINSIPPER	45
<b>6.5</b>	<b>PÅBUD OM SIKKERHETSSTILLELSE</b>	<b>46</b>
6.5.1	PETRL §10-7 (1)	46
6.5.2	HVILKE TYPE PÅBUD KAN FASTSETTES	46
6.5.3	HVILKEN TYPE KAUSJONSGARANTI	48
6.5.4	MORSELSKAPSGARANTI	49
6.5.5	BANKGARANTI	52
6.5.6	ANDRE FORMER FOR FINANSIELL SIKKERHET	52
6.5.7	TIDSPUNKTET FOR FASTSETTING AV PÅBUD OM FINANSIELL SIKKERHET	53
<b>6.6</b>	<b>FORHÅNDSTILSAGN</b>	<b>55</b>
<b><u>7</u></b>	<b><u>AVSLUTTENDE BEMERKNINGER</u></b>	<b><u>57</u></b>
<b><u>8</u></b>	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b><u>59</u></b>

## 1 Innledning

### 1.1 Problemstillinger i oppgaven

I de siste årene har man på norsk sokkel opplevd en endring i aktørbildet. Flere av de tradisjonelt mer tyngre aktørene har etter hvert begynt å trekke seg ut fra deler av aktiviteten. Disse har blitt avløst av flere mindre nye aktører. utfordringer knyttet til disse aktørene begrunnes særlig i at de ofte har begrenset tilgang på kapital. Dessuten skjer denne overgangen mellom aktørene gjerne på tidspunkter hvor man nærmer seg avslutningen av aktiviteten på de aktuelle felt fordi feltenes levetid går mot slutten.

Med bakgrunn i denne situasjonen vil de underliggende problemstillinger i oppgaven være:

I hvilken grad myndighetene kan sikre at det foreligger tilstrekkelig sikkerhet for at forpliktelsen til å gjennomføre abandonering eller ansvaret for skadehandling og forurensningsansvar blir fulgt opp, også ved overdragelse av andel til en ny deltaker mot slutten av feltets levetid? Hvordan skal man sikre at det foreligger tilstrekkelig finansiell styrke til å følge opp disse forpliktelsene? Hvilke vilkår eller påbud bør myndighetene stille? Skal man legge det finansielle ansvaret på ny rettighetshaver eller skal også tidligere rettighetshaver ha et visst finansielt ansvar?

De sentrale spørsmålene blir på denne bakgrunnen hvilken adgang myndighetene har til å stille vilkår ved samtykke til en overdragelse av en utvinningstillatelse. Med utvinningstillatelse menes tillatelse som "gir enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumforekomster på områder som omfattes av tillatelsen", jfr petroleumsløven av 1996 nr. 72 (petrl) §3-3 (3), 1. punktum. Jeg vil her særlig se på den mer indirekte adgangen gjennom prekvalifiseringsprosessen og adgangen direkte ved overdragelsen.

## 1.2 Rettskildebildet

Petroleumsvirksomhet reguleres av petrl, jfr petrl §1-4. Loven gjelder all petroleumsvirksomhet innenfor lovens saklige anvendelsesområde slik dette fastlegges i petrl §1-4. Lovens bestemmelser vil i det vesentligste også få anvendelse for utvinningstillatelser gitt før lovens ikrafttredelse.<sup>1</sup>

Petroleumsaktivitet på norsk sokkel baserer seg på et konsesjonssystem. En aktør må ha en utvinningstillatelse for å kunne utvinne petroleum. Utvinningstillatelser gis i dag til grupper av rettighetshavere<sup>2</sup>. De enkelte grupper av rettighetshavere må inngå en egen avtale seg i mellom; den såkalte Samarbeidsavtalen.<sup>3</sup> Denne avtalen har en særlig stilling innenfor petroleumsretten.

En rekke utenlandske parter deltar som rettighetshavere. Dette kunne skapt uklarhet i forhold til lovvalg og hvilken kontraktstradisjon som skal anvendes ved tolkning av Samarbeidsavtalen. Men det legges til grunn norsk kontraktstradisjon ved tolkningen, jfr Utvinningstillatelsen punkt 7.<sup>4</sup> Dessuten fremgår det både av Utvinningstillatelsen og av Samarbeidsavtalen at det er norsk rett som skal gjelde for avtalen, jfr henholdsvis punkt 7 og art. 33.3.

Det kan for øvrig nevnes at rettspraksis i tilknytning til oppgavens sentrale problemstillinger er meget spinkelt. Dette henger sammen med at de fleste konflikter blir løst utenom domstolene, eventuelt gjennom voldgift. Det kan også nevnes at de fleste saker i forbindelse med petroleumsvirksomhet som kommer opp for norske

---

<sup>1</sup> Det gjøres likevel unntak fra dette utgangspunktet for visse bestemmelser, jfr petrl §12-1. Dette unntaket omfatter ikke bestemmelser med betydning for denne oppgaven.

<sup>2</sup> Med rettighetshavere menes i denne sammenhengen juridiske personer som etter petrl eller tidligere lovgivning innehar en utvinningstillatelse, jfr petrl §1-6 j). Når det vises til tidligere eller ny rettighetshaver, er dette en henvisning til overdrager og erverver ved overdragelse av utvinningstillatelser.

<sup>3</sup> For nærmere redegjørelse av samarbeidsavtalen vises det til punkter nedenfor. Med Samarbeidsavtalen siktes det til Standard samarbeidsavtale for 17. konsesjonsrunde. Denne er inntatt som vedlegg til oppgaven.

<sup>4</sup> Med Utvinningstillatelsen siktes det til Standard utvinningstillatelse for 17. konsesjonsrunde. Denne er inntatt som vedlegg til oppgaven.

domstoler, sjeldent ankes til høyere instanser. Dermed vil også tingrettsdommer kunne tillegges vekt.

Myndighetenes egen praksis vil i utgangspunktet være av vesentlig betydning. Slik praksis er dog vanskelig tilgjengelig. Dette henger blant annet sammen med at praksis ofte ikke manifesterer seg i enkeltvedtak, men baserer seg på indirekte kontakt med de private parter. Det er derfor vanskelig å gjøre en analyse av slik praksis.

### 1.3 Avgrensninger

Annen aktivitet enn aktivitet som drives i henhold til utvinningstillatelser, vil ikke bli behandlet. Dermed vil eksempelvis spørsmål i forbindelse med andeler i rørledningstillatelser falle utenfor.

Det avgrenses mot skatterettslige spørsmål. En god vurdering av slike spørsmål ville innebære en omfangsrik gjennomgang. Derfor bør slike spørsmål overlates til en egen behandling, og dermed ikke inngå i denne oppgaven.

## 2 Overdragelsessituasjonen for nye aktører

### 2.1 Utgangspunktet

De forekomster av petroleum<sup>5</sup> som finnes på norsk sokkel eies i utgangspunktet av den norske stat, jfr petrl § 1-1. Private aktører kan derimot få adgang til å utvinne og bli eier av utvunnet petroleum, jfr petrl §§1-3 (3) og 3-3(3). For at private aktører skal kunne utvinne petroleum på norsk sokkel kreves det at disse har konsesjon. Med konsesjon siktes det til en særskilt tillatelse til å sette i gang en bestemt type virksomhet.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Med petroleum menes alle flytende gassformige karbohydrater som finnes i naturlig tilstand i undergrunnen, jfr petrl §1-6 a).

<sup>6</sup> Eckhoff/Smith s. 337-338.

Konsesjon for utvinning av petroleum gis gjennom en utvinningstillatelse, jfr petrl §§1-3 og 3-3. I det alt vesentligste har man på norsk sokkel gitt utvinningstillatelser til grupper av aktører.<sup>7</sup> Flere aktører har dermed under den enkelte utvinningstillatelse hatt hver sin andel i denne. Forholdet mellom disse aktørene som utgjør en gruppe, reguleres av den såkalte Samarbeidsavtalen.

## 2.2 Endret aktørbilde

St.meld. nr. 38 (2001-2002) bærer bud om endring av aktørbildet på norsk sokkel.<sup>8 9</sup> Denne endringen er en videreføring av den endringen regjeringen la opp til i St.meld. nr. 39 (1999-2000).<sup>10</sup> Dette henger sammen med at en rekke av de felt man finner på norsk sokkel i dag er såkalte marginale felt. Begrepet marginale felt sikter gjerne til felt ”som må sies å være i grenseområdet for hva som kan anses drivverdig”.<sup>11</sup> Slike felt innehar gjerne mindre ressurser av petroleum slik at inntektsiden er lav, eller at utvinningen av petroleum er teknisk vanskelig slik at utvinning av petroleum vil medføre høye kostnader. Flere av disse feltene er igjen såkalte modne. Med modne felt menes felt hvor man har hentet ut hovedandelene av den petroleum som finnes i feltet. De modne feltene skiller seg altså fra andre marginale felt ved at de andre marginale feltene har vært marginale under hele utvinningsperioden.<sup>12</sup>

På de modne feltene har man på grunn av mindre gjenværende petroleumsressurser fått en situasjon med fallende produksjon. Samtidig opplever man stigende driftskostnader på feltene. Dette fordi utvinning av de resterende ressursene medfører mer komplekse teknologiske løsninger enn tidligere. Gjennom såkalt haleproduksjon vil man likevel kunne utnytte de siste ressursene i disse feltene. Med begrepet haleproduksjon siktes det til produksjon i felt som er i slutfasen.<sup>13</sup> Haleproduksjon stiller aktørene overfor

---

<sup>7</sup> Bull s. 89.

<sup>8</sup> St.meld. nr. 38 (2001-2002) særlig s. 19 og s. 48-49.

<sup>9</sup> Tilsvarende utvikling har også funnet sted på britisk sokkel, jfr DTI s. 73.

<sup>10</sup> St.meld. nr. 39 (1999-2000) s. 53-57.

<sup>11</sup> Hesjedal s. 16.

<sup>12</sup> Hesjedal s. 16.

<sup>13</sup> Hesjedal s. 16-17.

krevenne utfordringer. Utfordringene er knyttet både til å redusere driftskostnadene og å kunne mestre komplekse teknologiske utfordringer. Dette kan gjøres gjennom mindre organisasjoner og nye organisatoriske løsninger, og utvikling og anvendelse av ny teknologi. Olje- og energidepartementet (OED) anser det derfor som viktig at det på norsk sokkel kommer inn nye aktører ”som har oppmerksomhet på mindre prosjekter og haleproduksjon”.<sup>14</sup> Haleproduksjon, og dermed forlenget levetid for et felt, vil nemlig bidra til en best mulig ressursforvaltning. Dessuten vil nye aktører gjerne ha en annen kostnadsstruktur enn de større aktørene.<sup>15</sup> Dermed vil det også være lettere økonomisk for nye aktører å drive petroleumsvirksomhet i marginale felt.

Nye aktører i denne henseende, vil altså være aktører som kommer inn som rettighetshavere i utvinningstillatelser hvor det allerede drives petroleumsutvinning, for å drive haleproduksjon. Slike nye aktører kan være en rekke forskjellige type oljeselskaper.

Det kan for det første være selskaper som er tilknyttet leverandørindustrien.<sup>16</sup> Det kan for det andre være såkalte nedstrømselskaper som går inn i aktivitet oppstrøms.<sup>17</sup> Dette er altså selskaper som har levert petroleum og som nå også engasjerer seg i selve utvinningen. For det tredje har vi eksempler på nyopprettede oljeselskaper eller mindre oljeselskaper som tidligere ikke har vært engasjert i petroleumsvirksomhet på norsk sokkel.<sup>18</sup> Dette kan eksempelvis være nordamerikanske eller britiske ”independents”, eller andre selskaper. Begrepet nye aktører er altså ikke en ensartet gruppe. Men felles for alle disse aktørene er at de tidligere ikke har vært rettighetshavere på norsk sokkel. Det legges altså til grunn i denne oppgaven at en ny aktør ikke er deltaker i aktuelle interessentskap av rettighetshavere.

---

<sup>14</sup> St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 19. For en kritisk vurdering av behovet for nye aktører på norsk sokkel se Hans Henrik Ramm sin kronikk i Aftenposten 11.03.2004.

<sup>15</sup> St.meld. nr. 39 (1999-2000) s. 54.

<sup>16</sup> Hesjedal s. 12.

<sup>17</sup> Hesjedal s. 13.

<sup>18</sup> Hesjedal s. 11.



I de senere år har en rekke aktører blitt godkjent for deltakelse i petroleumsutvinning på norsk sokkel. Slik godkjennelse skjer gjennom den såkalte prekvalifiseringsprosessen. Denne prosessen vil bli behandlet nærmere under punkt 5. Dette endrede aktørbildet er et resultat av at myndighetene har endret tildelingspolitikken sin. Det føres nå en bevisst politikk om å slippe nye kompetente aktører til i modne områder på norsk sokkel.

I tillegg kan det nevnes at forkjøpsrettsordningen for de øvrige rettighetshaverne<sup>19</sup> nå er opphevet i de fleste utvinningstillatelser og Samarbeidsavtaler.<sup>20</sup> Dermed er det blitt lettere for nye aktører å tre inn i utvinningstillatelsene.

### 2.3 Aktørenes inntreden

Nye aktører kan komme inn i utvinningsaktivitet på forskjellige måter.

Nye aktører kan for det første komme inn i utvinningsaktivitet på norsk sokkel gjennom tildeling av nye utvinningstillatelser. At nye aktører blir tildelt nye utvinningstillatelser vil særlig være aktuelt for mindre felt. Tildeling av nye utvinningstillatelser vil måtte forholde seg til et særlig regelverk, jfr særlig petrl §§3-1, 3-3 og 3-5. En gjennomgang av dette regelverket krever en grundigere gjennomgang. Det avgrenses dermed mot denne situasjonen i oppgaven.<sup>21</sup>

For det andre kan nye aktører komme inn som rettighetshavere gjennom oppkjøp av andeler i allerede eksisterende utvinningstillatelser. At en rettighetshaver i utgangspunktet har rett til å selge andelen sin har vært gjeldende rett i lang tid. Slik overdragelse var forutsatt allerede i kongelig resolusjon av 8. desember 1972 (1972-resolusjonen) §48. Senere ble det på tilsvarende måte forutsatt ved lovgivning først i petroleumsloven av 1985 §61 og senere i petrl §10-12.

---

<sup>19</sup> Med øvrige rettighetshavere siktes det til andre rettighetshavere i en utvinningstillatelse, enn de som inngår i overdragelsen (tidligere og ny rettighetshaver).

<sup>20</sup> For en gjennomgang av forkjøpsrettsordningen se Hasaas.

<sup>21</sup> For en gjennomgang av tildeling av utvinningstillatelser for nye aktører på marginale felt, se Hesjedal.

Overdragelse kan skje i form av overdragelse av en hel utvinningstillatelse eller gjennom hel eller delvis overdragelse av en andel av en utvinningstillatelse, jfr petrl §10-12 (1) 1.punktum. Den første situasjonen – overdragelse av hele utvinningstillatelser – forekommer når en rettighetshavergruppe, eller en rettighetshaver som innehar en tillatelse alene ønsker å overdra hele tillatelsen.<sup>22</sup> At én rettighetshaver innehar en hel utvinningstillatelse har kun forekommet i fire tilfeller. Dessuten har det siden skjedd fradelinger i alle disse utvinningstillatelsene.<sup>23</sup> Derfor er dette ikke en praktisk relevant situasjon. Den andre situasjonen oppstår når en enkelt rettighetshaver ønsker å overdra sin andel i tillatelsen helt eller delvis. Jeg kommer i denne oppgaven til å bruke begrepet ”andelsoverdragelser” om slike situasjoner. Det er denne sistnevnte overdragelsen som er oppgavens problemstilling. Andelsoverdragelser kan også innebære at såkalte farm-outs eller farm-ins, hvor samtlige rettighetshavere overdrar en del av sin andel til en ny rettighetshaver.<sup>24</sup>

Den kan for øvrig nevnes at det i 2002 ble gjennomført hele 92 andelsoverdragelser.<sup>25</sup> I 1994 ble det til sammenlikning gjennomført 55 andelsoverdragelser.<sup>26</sup>

Aktørene kan dessuten komme inn gjennom oppkjøp i form av indirekte overdragelse. Dette skjer gjennom at et selskap kjøper opp et selskap som allerede er aktiv i petroleumsvirksomhet på norsk sokkel. Indirekte overdragelse reguleres av petrl §10-12 (1) 2. punktum. Her defineres slik overdragelse både som direkte eller indirekte interesseoverføring eller deltakelse i tillatelsen. Dette inkluderer overdragelse av aksjer eller andre eierandeler som vil medføre av denne aktøren får bestemmende innflytelse over en aktør som allerede er deltaker i en utvinningstillatelse. Ved indirekte overdragelse vil det ikke, i utgangspunktet, skje noen endring i rettighetshaverstrukturen. Jeg vil derfor ikke gå videre inn på slik overdragelse i oppgaven.

---

<sup>22</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 63.

<sup>23</sup> OED Faktahefte 2003 s. 164 flg.

<sup>24</sup> Kaasen s. 236.

<sup>25</sup> OED Faktahefte 2003 s. 161-163.

<sup>26</sup> OED Faktahefte 1995 s. 99-100.

### 3 Det praktiske behovet for å stille vilkår ved andelsoverdragelser

#### 3.1 Nye aktører sin finansielle styrke

Nye rettighetshavere har særlig vært mindre aktører. En mindre aktør vil i større grad være utsatt for vesentlig påvirkning av svingninger i inntekter, enn det en større aktør vil være. Hvis man eksempelvis opplever et betydelig fall i oljeprisene, vil dette kunne føre til at foretatte investeringer blir ulønnsomme. En mindre aktør med mindre finansiell styrke, vil dermed i større grad være truet av insolvens og eventuell konkurs. Insolvens og eventuell konkurs hos en rettighetshaver vil kunne føre til en betydelig forverret økonomisk situasjon også for de andre rettighetshaverne, da disse i en rekke situasjoner vil kunne bli proratarisk eller solidarisk forpliktet for denne rettighetshaveren sine forpliktelser.

#### 3.2 Behov bak vilkårsfastsetting

Vilkår vil kunne være både plikter, begrensninger og forutsetninger. Det vil altså være betingelser eller forbehold knyttet til en bestemt rettslig handling.<sup>27</sup>

I forhold til vår situasjon vil man i forhold til myndighetene kunne legge til grunn at det er tale om forbehold som tas i forbindelse med en avgjørelse.<sup>28</sup> Disse forbeholdene vil medføre rettslige forpliktelser for en aktivitet som følger av avgjørelsen. Det vil her særlig være tale om plikter som knyttes til et ellers begunstigende vedtak.<sup>29</sup> Mer konkret kan man tale om krav for at man skal kunne bruke en rett som er gitt i medhold av en utvinningstillatelse.<sup>30</sup>

Vilkår kan tenkes å være krav som må oppfylles før en tillatelse brukes, forpliktelser for en part sine løpende forpliktelser, eller forpliktelser som først vil bli aktuelle etter endt

---

<sup>27</sup> Frihagen s. 14.

<sup>28</sup> Eckhoff/Smith s. 369. Krav til virksomheter i form av plikter, begrensninger eller forutsetninger, kan også gis gjennom lover eller forskrifter. Jeg vil i det følgende ikke anse dette som vilkår, men holde meg til de "rene" vilkår knyttet til en enkelt tillatelse.

<sup>29</sup> Eckhoff/Smith s. 370.

<sup>30</sup> Frihagen s. 12.

aktivitet.<sup>31</sup> Når myndighetene fastsetter vilkår for en utvinningstillatelse, legges det til grunn at disse, i utgangspunktet, vil gjelde både hvis tillatelsen brukes og hvis den ikke brukes.<sup>32</sup> Med bruk siktes det her til hvorvidt rettighetshaveren driver petroleumsvirksomhet i medhold av tillatelsen.

Myndighetene kan ha en rekke behov for å stille vilkår. Ofte begrunnes det med at myndighetene har behov for en mer nyansert og detaljert styring enn den generelle tillatelsen gir.<sup>33</sup> I tilknytning til petroleumsutvinningsvirksomhet har staten en rekke interesser. Som sentrale behov kan særlig nevnes statens behov for kontroll over petroleumsvirksomhet og inntekter til det norske samfunnet fra denne virksomheten.<sup>34</sup> Hensynet til å få inntekter til det norske samfunnet er også trukket frem i petrl § 1-2 (2). Regjeringen legger dessuten til grunn som en av sine hovedmålsettinger i sin petroleumpolitikk at slik virksomhet skal forbli ”en vesentlig bidragsyter til finansieringen av velferdssamfunnet og til industriell utvikling” i Norge.<sup>35</sup> Dessuten vil staten kunne ha mer direkte økonomiske interesser gjennom eierskap i selskaper som deltar i petroleumsutvinning. Dette gjelder først og fremst gjennom statens direkte økonomiske engasjement som forvaltes av Petoro.

Når det gjelder statens kontroll over petroleumsvirksomheten kan dette begrunnes i flere forhold. Det kan begrunnes i et behov for å sikre en ønsket miljø- og ressurspolitikk. Et annet sentralt behov vil kunne være å sikre finansielle forpliktelser rettighetshaverne har overfor staten og 3. menn. Et tredje sentralt behov vil være å sikre at rettighetshaver har tilstrekkelig finansiell styrke til å kunne bære de faktiske forpliktelser denne vil ha overfor staten, så som forpliktelser knyttet til abandonering.

Generelt kan sies at tidligere skjedde en god del av den offentlige styringen med petroleumsvirksomheten, gjennom fastsettelse av vilkår for utvinningstillatelser,

---

<sup>31</sup> Frihagen s. 19-21.

<sup>32</sup> Frihagen s. 21-25.

<sup>33</sup> Graver s. 271.

<sup>34</sup> Fleischer s. 126.

<sup>35</sup> St. meld. nr. 38 (2001-2002) s. 11.

overdragelse av utvinningstillatelser m.v.<sup>36</sup> I dag fremgår i det vesentlige vilkårene av petroleumsloven med tilhørende forskrifter. Men fremdeles vil vilkår gitt av OED kunne spille en rolle i den enkelte situasjon.

### 3.3 Rettighetshavers forpliktelser

Rettighetshaver vil ha en rekke forpliktelser i forbindelse med petroleumsvirksomheten. I det følgende gis en oversikt over de mest sentrale forpliktelsene. Oversikten vil gi en gjennomgang med fokus på de forpliktelsene som i stor grad innebærer at det stilles krav til en ny rettighetshaver sin finansiell styrke og som vil være særlig relevante i forhold til nye aktører.

#### 3.3.1 Offentligrettslige forpliktelser

De offentligrettslige forpliktelsene kan i hovedsak deles inn i to. For det første har man krav til helse- miljø og sikkerhet (HMS). Dette vil være faktiske forpliktelser knyttet til den løpende driften av petroleumsvirksomheten. Generelt sett slås det fast i petrl §9-1 at petroleumsvirksomhet skal foregå på ”et høyt sikkerhetsnivå”. De økonomiske virkningene denne typen forpliktelser vil få for den enkelte rettighetshaver vil variere etter hvilke konkrete krav som stilles. Disse kravene vil også kunne endre seg over tid, jfr petrl §9-1 om at sikkerhetsnivået skal ”oppretholdes og utvikles i takt med den teknologiske utvikling”.

For det andre har man abandoneringsansvaret. Med abandoneringsansvar menes her den forpliktelsen rettighetshaverne har til å avvikle utvinningsvirksomheten – abandonering, jfr petrl §§5-1 (1) og 5-3.<sup>37</sup> Denne abandoneringen skjer gjerne etter utløpet av utvinningstillatelsen. Gjennomføringen av abandoneringsansvaret vil bli særlig aktuelt for nye aktører som kommer inn i petroleumsaktivitet gjennom andelsoverdragelser. Dette fordi ny rettighetshaver kommer inn sent i feltets levetid. Abandoneringsansvaret kan altså bli aktualisert i løpet av relativt kort tid.

---

<sup>36</sup> Innføring i petroleumsrett s. 27.

I henhold til petrl §5-1 plikter rettighetshaver å fremlegge en avslutningsplan. Denne planen skal legges frem for OED før en utvinningstillatelse utløper eller oppgis, eller før bruken av en innretning endelig opphører, jfr petrl §5-1 (1) 1. punktum. Planen vil særlig omfatte forslag til nedstegning eller fortsatt produksjon, og videre disponering av innretninger på feltet, jfr petrl §5-1 (1) 2. punktum. Med grunnlag i denne planen skal OED fatte vedtak om videre disponering, jfr petrl §5-3 (1). Rettighetshaver er i henhold til petrl §5-3 (2) 1. punktum forpliktet til å gjennomføre et slikt vedtak.

Vedtak om disponering kan innebære et fjerningsansvar. Rettighetshaverne kan bli pålagt å fjerne installasjoner eller deler av disse. Men abandoneringsansvaret kan også omfatte etterlatelse. Med etterlatelse menes at hele eller deler av utvinningsutstyret blir stående igjen på feltet.<sup>38</sup> Fjerning kan eksempelvis være praktisk umulig eller svært vanskelig / dyrt. Rettighetshaverne kan i en slik forbindelse bli pålagt forpliktelser for å sikre minst mulig forurensning fra de etterlatte installasjoner. Generelt sett må det legges til grunn at alle former for abandonering vil medføre betydelige økonomiske konsekvenser for rettighetshaverne.<sup>39</sup> Disse økonomiske konsekvensene blir dessuten aktuelle på et tidspunkt der det ikke lenger er produksjon og dermed inntekter fra feltet.

Eventuelt kan OED gjennomføre denne for rettighetshavers regning og risiko, jfr petrl §5-3 (5). Men dette er lite praktisk på grunn av ansvaret til øvrige rettighetshavere, jfr nedenfor.

### 3.3.2 Økonomiske forpliktelser overfor staten og 3. mann

Rettighetshaverne vil ha en rekke økonomiske forpliktelser knyttet til sin petroleumsvirksomhet.

For det første vil rettighetshavere ha økonomiske forpliktelser overfor staten. Det bør særlig nevnes plikten til å betale en arealavgift, jfr petrl §4-9 (1), og plikten til å betale

---

<sup>37</sup> For en fyldigere drøftelse av ansvar i forbindelse med abandonering se Evenshaug.

<sup>38</sup> Det praktiske vil være at deler av utstyret blir værende igjen. Særlig vil dette kunne være aktuelt for betongunderstell på plattformer.

<sup>39</sup> Henriksen s. 357 og Evenshaug s. 26.

en produksjonsavgift, jfr petrl §4-9 (2). OED kan videre kreve at det skal betales en såkalt kontantbonus og en produksjonsbonus, jfr petrl §4-9 (3). Dessuten vil rettighetshaverne måtte betale skatt for petroleumsaktiviteten etter Lov om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v. av 1975 nr. 35 (petrsktl).

For det andre vil rettighetshavere kunne komme i erstatningsansvar overfor 3. mann. Slikt erstatningsansvar kan komme som følge av forurensning eller som følge av generell skadeforvoldelse. Dessuten finnes det særlige regler om erstatning overfor fiskere som blir berørt av petroleumsvirksomhet.

Petrl definerer i §7-1 (1) hva som menes med forurensningsskade i lovens sammenheng. Det må dreie seg om en skade eller et tap. Dette må skyldes "utstrømming eller utslipp av petroleum fra en innretning". En innretning vil være utstyr til bruk petroleumsvirksomhet, inklusiv brønner. Dessuten vil skip også kunne regnes som innretting, jfr §7-1 (2). Dette vil gjelde for skip som brukes til boring, eller som brukes til lagring av petroleum, eller skip som brukes til transport av petroleum. Sistnevnte vil dog kun være innretting i den tid lasting fra annen innretting pågår. I tillegg vil også reduserte fiskemuligheter kunne være forurensningsskade.

Uavhengig av hvem som er skyld i en forurensningsskade, så vil rettighetshaverne på vedkommende felt være erstatningsansvarlig, jfr petrl §7-3 (1). Prinsipalt vil den aktuelle operatøren være ansvarlig. Subsidiært vil rettighetshaverne være proratarisk ansvarlige – ansvarlige i forhold til den enkelte rettighetshavers andel i utvinningstillatelsen, jfr petrl §7-3 (2), 2. punktum.<sup>40</sup>

Ansaret vil for det første omfatte skade eller tap som skyldes forurensningen. For det andre vil det omfatte utgifter til tiltak for å avverge eller begrense slik tap eller skade. For det tredje vil det omfatte skade eller tap som slike tiltak medfører.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> For en fylldigere drøftelse av ansvarsomfanget ved forurensningsskader vises det til Petroleumskommentaren s. 405-421 som drøfter tilsvarende bestemmelser i petroleumsloven av 1985.

<sup>41</sup> For en fylldigere drøftelse av hva som omfattes av forurensningsansvaret i petrl vises det til Petroleumskommentaren s. 392-395 som drøfter tilsvarende bestemmelser i petroleumsloven av 1985.

Erstatningsansvaret for forurensningsskader vil altså kunne dreie seg om meget store beløp.

Petroleumsvirksomhet til havs er en risikofylt affære. Man driver en komplisert teknisk virksomhet under tøffe værmessige forhold. Dermed vil det være realistisk å legge til grunn at ulykker vil inntre. På grunn av forholdene virksomheten drives under, vil slike ulykker relativt enkelt kunne få et stort omfang. Dermed er det et klart praktisk behov for å sikre at rettighetshaverne som vil være potensielle ansvarlige, er i stand til økonomisk å dekke et ansvar.

Rettighetshavernes ansvar for generell skadeforvoldelse i forbindelse med arbeid utført av en selvstendig oppdragstaker reguleres av petrl §10-9 (1). Den praktiske situasjonen er at det er andre aktører enn rettighetshaverne som utfører skadevoldende handlinger. Rettighetshaverne vil i utgangspunktet kun være interessenter i en tillatelse. Selve utvinningsvirksomheten drives av en egen operatør som driver virksomheten på vegne av rettighetshaverne.<sup>42</sup> Dette er grunnen til at petrl §10-9 (1) omtaler skadevoldende handlinger som handlinger utført av ”noen som utfører oppdrag for rettighetshaver”.<sup>43</sup> For slik skadeforvoldelse vil rettighetshavergruppen være solidarisk ansvarlige sammen med den selvstendige oppdragstakeren. En rettighetshaver kan dessuten bli ansvarlig for skader eller tap i forbindelse med abandonering, jfr petrl §5-4.<sup>44</sup>

I tilknytning til skadeforvoldelse vil staten (OED) i utgangspunktet først og fremst ha en generell samfunnsmessig interesse i at rettighetshaverne gjør opp for seg i forbindelse med petroleumsvirksomheten.

Petrl har dessuten særlige regler for erstatningsansvar til norske fiskere som blir berørt av petroleumsvirksomhet. Disse reglene finnes i petrl kapittel 8. Kapittelet omfatter

---

<sup>42</sup> Denne operatøren vil også være en av rettighetshaverne. Denne rettighetshaveren vil altså ha en todelt rolle.

<sup>43</sup> For en fyldigere drøftelse av ansvar for generell skadeforvoldelse se Petroleumskommentaren s. 585-594.

<sup>44</sup> For en fyldigere drøftelse av ansvaret i forbindelse med abandonering se Evenshaug s. 65-91.



erstatningsansvar for økonomisk tap som petroleumsvirksomheten påfører norske fiskere, jfr petrl §8-1 (1). Dette kan være tap som enten skyldes at petroleumsvirksomheten legger beslag på fiskefelt, eller virksomheten medfører forurensning og avfall, eller at innretning eller tiltak i forbindelse med plassering av denne volder skade. Ordinær forurensningsskade omfattes derimot ikke av kapittel 8, men reguleres som nevnt i kapittel 7. Når det gjelder slikt økonomisk tap for fiskere som nevnt er rettighetshaverne erstatningsansvarlige uten hensyn til skyld, jfr petrl §8-3 (1) og (2).

### 3.3.3 Ansvar overfor øvrige rettighetshavere

Den enkelte rettighetshaver sine økonomiske forpliktelser og dermed kravene til den enkelte rettighetshavers finansielle kapasitet, er nært sammenbundet med de øvrige rettighetshavere. Jeg finner derfor grunn til å komme med noen oversiktsbemerkninger om den enkelte rettighetshaver sitt økonomiske ansvar overfor de øvrige rettighetshaverne.

Som ovenfor nevnt vil abandoneringsansvaret være en sentral forpliktelse for rettighetshaverne generelt i form av de store økonomiske kostnadene, og for nye rettighetshavere spesielt. I Samarbeidsavtalen art. 8.1 reguleres det innbyrdes ansvaret for rettighetshaverne når det gjelder ”de forpliktelser som oppstår på grunn av interessentskapets virksomhet”. Abandoneringsansvaret må regnes som en slik forpliktelse. For slike forpliktelser hefter de enkelte rettighetshaverne prinsipalt proratarisk og subsidiært solidarisk i tilfellet av at en rettighetshaver ikke gjennomfører sin forpliktelse i forbindelse med abandoneringen.<sup>45</sup> Med solidaransvar menes at enhver rettighetshaver er ansvarlig for rettighetshavernes samlede forpliktelser.

De økonomiske forpliktelsen overfor staten, så som produksjonsavgiften, er i utgangspunktet knyttet til den enkelte rettighetshaver. Men i de tilfeller hvor en rettighetshaver ikke betaler disse avgiftene vil de øvrige rettighetshaverne være

---

<sup>45</sup> Bjørnstad oppsummerer dette ansvaret på følgende måte: ”Rettighetshaverne vil således samlet være ansvarlig for gjennomføringen av disponerings-vedtaket”, jfr Bjørnstad punkt 2.

solidarisk ansvarlige overfor staten for disse forpliktelsene. Dette fremgår av petrl §10-8.<sup>46</sup> For de tilfeller hvor den nye rettighetshaveren ikke har tilstrekkelig finansiell kapasitet, vil altså de øvrige rettighetshaverne kunne bli ansvarlige overfor myndighetene. Med grunnlag i solidaransvaret kan dermed også en rettighetshaver bli ansvarlig overfor de øvrige rettighetshaverne.

Ved manglende betaling av arealavgiften skal operatøren på det aktuelle felt betale denne overfor staten. Denne kan deretter rette krav mot de øvrige rettighetshaverne. Gjennom et slikt krav vil de øvrige rettighetshaverne kun bli proratarisk ansvarlige. Dette fremgår av Samarbeidsavtalen art. 8.2.

I Samarbeidsavtalen legges det dessuten til grunn at for direkte skatter som er ilagt én rettighetshaver vil de øvrige rettighetshaverne ikke kunne bli ansvarlige for betaling av disse, jfr Samarbeidsavtalen art. 8.3.

En rettighetshaver kan også ha ansvar overfor øvrige rettighetshavere i forhold til erstatningsansvar overfor 3. mann. I forhold til forurensningsansvar slår som oven for nevnt, petrl §7-3 (2) fast at rettighetshaverne vil ha et proratarisk ansvar.

## **4 Prekvalifisering**

### **4.1 Prekvalifiseringsprosessen**

I St. meld. nr. 39 (1999-2000) innførte OED den såkalte prekvalifiseringen. Dette er en frivillig ordning for selskaper som tidligere ikke har hatt petroleumsaktivitet på norsk sokkel. Prekvalifiseringen skal gi nye aktører en forhåndsvurdering av deres kapasiteter før de søker om å få OED sitt samtykke til å erverve andeler i utvinningstillatelser.<sup>47</sup>

Det finnes også en tilsvarende ordning for selskaper som tidligere har hatt

---

<sup>46</sup> For en fyldigere drøftelse av denne bestemmelsen vises det til Petroleumskommentaren s. 583-585.

<sup>47</sup> St.meld. nr. 39 (1999-2000) s. 55. Tilsvarende vil også gjelde i forhold til aktører som søker om å få tildelt utvinningstillatelse(r) som for øvrig faller utenfor oppgavens tema.

petroleumsaktivitet på norsk sokkel, men hvor man enten ikke har utøvet denne aktiviteten på lang tid eller har hatt lavt aktivitetsnivå og nå ønsker å øke aktiviteten (såkalt rekvalifisering). Ordningen gjelder både for selskaper som ønsker å delta som operatør og for selskaper som kun ønsker å delta som rettighetshavere.

Fra prekvalifiseringsordningen ble innført i 2000 og frem til april 2004 ble 20 selskaper prekvalifisert. Dette innebærer blant annet Gaz de France, DONG, DNO og Paladin. Det siste selskapet som ble prekvalifisert var det japanske selskapet Sumitomo som ble prekvalifisert i begynnelsen av mars 2004.

Gjennom prekvalifiseringen gjennomfører OED en generell vurdering av et selskaps kapasiteter. Dette gjelder først og fremst de tekniske og finansielle sidene av selskapet. Denne vurderingen er i utgangspunktet tilsvarende som de vurderinger som blir gjort av selskaper ved andelsoverdragelse.

Den vurderingen som i prekvalifiseringen gjøres av selskapenes finansielle kapasiteter er derimot ofte begrenset. Dette fordi disse sidene av et selskap kan svinge veldig frem mot eventuell tildeling av utvinningstillatelse eller andelsoverdragelse blir aktuell. Slike svingninger kan eksempelvis bestå i svingninger på selskapets børsverdi. Dessuten vil de krav som må stilles til finansiell kapasitet variere ettersom hvilke type felt det blir aktuelt å komme inn i. De ulike felt vil nemlig kunne variere i vanskelighetsgrad i forhold til utvinningen og i forhold til værforhold. Dette vil eksempelvis kunne gi variasjoner i potensialet for forurensningsskader og for størrelsen på slike. De aktuelle finansielle krav vil også kunne variere i forhold til hvorvidt man kommer inn gjennom tildeling av utvinningstillatelse eller gjennom andelsoverdragelse. Da en andelsoverdragelse, særlig til en ny aktør, gjerne vil kunne skje på et tidspunkt hvor det har vært utvunnet petroleum fra det aktuelle feltet i lang tid, vil den fremtidige inntjeningen fra feltet kunne være mindre enn om man får tildelt en utvinningstillatelse før utvinning fra feltet er satt i gang. Dessuten vil jo abandoneringsansvaret ofte ligge nærmere i tid ved en andelsoverdragelse enn ved en tildeling av en utvinningstillatelse.

Gjennom prekvalifiseringen stilles det krav til et selskap som må foreligge før selskapet kan bli godkjent som prekvalifisert. Dette er krav som skal sikre at selskapet innehar de

nødvendige kapasiteter for å kunne drive petroleumsvirksomhet i tråd med de krav som stilles i lovgivning og forskriftsverk.

OED har dessuten prekvalifisert selskaper under forutsetning av selskapene må oppfylle visse krav før det aktuelle selskapet kan komme inn som rettighetshaver gjennom andelsoverdragelse. Dette vil altså være krav som ikke må være oppfylt under prekvalifiseringsprosessen, men som forutsettes oppfylt i etterkant. En slik prekvalifisering vil dermed få form av en slags betinget prekvalifisering. I forbindelse med en slik prekvalifisering forplikter den aktuelle aktøren seg til en plan om at aktuelle momenter blir oppfylt før en endelig prekvalifisering kan skjer.<sup>48</sup>

Alle de kravene som OED stiller til et selskap enten før det blir prekvalifisert eller som vilkår som skal oppfylles i ettertid, må være oppfylt før OED samtykker til en andelsoverdragelse, jfr punkt 6.2.1.

Prekvalifiseringen gir med andre ord ingen automatisk rett til å delta i petroleumsaktivitet på norsk sokkel. OED legger selv til grunn at formålet bak ordningen er ”å gi selskapene et tilbud om evaluering av deres egnethet for deltakelse på norsk kontinentalsokkel før selskapene bruker ressurser på å vurdere konkrete forretningsmuligheter”.<sup>49</sup> Men i og med at prekvalifiseringen gjerne skjer på et tidspunkt forut for slik inntreden, vil man kunne ”rydde vekk” elementer som kunne vanskeliggjort slik inntreden. OED legger nemlig til grunn at prekvalifiseringsordningen skal kunne ”bidra til å redusere omfanget av arbeid og rutiner som er nødvendig ved fremtidige lisenssøknader og overdragelser”.<sup>50</sup> Prekvalifiseringen vil dermed være en viktig pekepinn på hvilke vilkår OED kommer til å stille eller ikke stille ved godkjenning av en andelsoverdragelse.

Selv om OED gjennom prekvalifiseringen ikke stiller rettslig bindende vilkår, så vil de vurderinger som legges til grunn i realiteten fremstå som vilkår. De aktuelle aktørene vil

---

<sup>48</sup> St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 49.

<sup>49</sup> St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 48.

<sup>50</sup> St.meld. nr. 39 (1999-2000) s. 55.

nemlig ha en egeninteresse av å tilpasse seg disse vurderingen. Dette vil nemlig også for dem gjøre en eventuell senere andelsoverdragelse lettere. Men en slik tilpasning til OED sine krav vil ikke innebære noen garanti for at ikke OED legger til grunn andre vilkår ved en andelsoverdragelse.

I St. meld. nr. 38 (2001-2002) synes man å legge opp til en endret prekvalifiseringspraksis i forhold til nye aktører. I forhold til slike aktører vil det særlig bli lagt vekt på at disse gjennom sin spisskompetanse skal kunne bidra til økt produksjon. Hvis selskapene klarer dette vil ikke myndigheten nødvendigvis stille krav om like god kompetanse innen alle relevante fagfelt.<sup>51</sup> I utgangspunktet kan det dermed virke som om OED i noe større grad vil kunne akseptere mindre grad av finansielle kapasiteter ved nye aktører. Selv om dette er et spørsmål som må avklares konkret ved den enkelte andelsoverdragelse, gir likevel OED her viktige signaler om hvordan de vil forholde seg til senere andelsoverdragelser.

#### 4.2 Den rettslige stillingen – de lege lata

Grunnlaget for at OED skal forestå en prekvalifisering av nye aktører ligger altså i en stortingsmelding. Etter hvert vil også prosessens grunnlag være styrket gjennom forvaltningens praksis. Det foreligger derimot ikke noe lovhjemmel for å foreta prekvalifiseringen.

Det kan likevel spørres om ikke de føringer OED gir gjennom denne prosessen gjør at det må anses å foreligge forvaltningsrettslig enkeltvedtak. Vilåårene som legges til grunn i forvaltningsloven av 1967 (fvl) §2 (1) a) og b) for at det skal foreligge et enkeltvedtak er for det første at det treffes en avgjørelse. For det andre må denne avgjørelsen treffes ”under utøving av offentlig myndighet”. For det tredje må vedtaket ”generelt eller konkret [være] bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer”. For det fjerde må vedtaket gjelde rettigheter eller plikter ”til en eller flere bestemte personer”.

---

<sup>51</sup> St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 48.

Når OED ved en andelsoverdragelse stiller vilkår om eksempelvis en aktør sine finansielle forpliktelser vil dette typisk være et enkeltvedtak.

OED sine uttalelser i St.meld. nr. 39 (1999-2000) viser også at prekvalifiseringen er ment å ha tilsvarende virkning som vilkårsfastsetting på et senere tidspunkt.

Begrunnelsen for ordningen var jo nemlig hovedsakelig å ”bidra til å redusere omfanget av arbeid og rutiner”.<sup>52</sup> Det arbeidet det her vises til ville jo i utgangspunktet føre frem til nettopp vilkårsfastsetting.

I spørsmålet om hvorvidt det foreligger enkeltvedtak må man skille mellom de krav som stilles gjennom prosessen og selve avgjørelsen av hvorvidt en aktør anses som prekvalifisert.

Selve prosessen vil nemlig i større grad være preget av formelle og uformelle samtaler mellom OED og den enkelte aktør.<sup>53</sup> Det vil i denne prosessen vanskelig kunne hevdes at det fattes bestemte avgjørelser. De enkelte uttalelser fra OED vil ikke kunne anses som rettslig bindende tilsagn. Det avgjørende for OED i disse samtalene er nemlig å foreta en vurdering av aktøren for å kunne fastslå hvorvidt denne kan godkjennes som prekvalifisert eller ei.

Selve avgjørelsen av hvorvidt en aktør anses som prekvalifisert eller ei, vil derimot antakeligvis måtte vurderes som en avgjørelse.<sup>54</sup> OED kommer nemlig med en konkret vurdering som fremstår som en mer eller mindre autorativ uttalelse. Men på den andre siden fører jo ikke dette vedtaket til noen bestemmende virkning for den nye aktøren sine rettigheter. Aktøren vil som nevnt, ikke få noen rett til å drive petroleumsvirksomhet. Dette må avgjøres når aktøren konkret eksempelvis inngår i en

---

<sup>52</sup> St.meld. nr. 39 (1999-2000) s. 55.

<sup>53</sup> De fleste av disse møtene og samtalene skjer riktignok mellom aktøren og Oljedirektoratet som foretar tekniske vurderinger av aktøren på vegne av OED. Også Petroleumstilsynet vil gjøre tilsvarende vurderinger av HMS aspekter på vegne av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som igjen vil gi innstilling om disse spørsmålene til OED. For en oversikt over denne prosessen se [www.npd.no/Norsk/Produkter+og+tjenester/Skjemaer/prekval.htm](http://www.npd.no/Norsk/Produkter+og+tjenester/Skjemaer/prekval.htm).

<sup>54</sup> For en redegjørelse av begrepet avgjørelse vises det til Eckhoff/Smith s. 403.

overdragelse av en utvinningstillatelse. Selve vedtaket om at et selskap anses som prekvalifisert vil jo kun slå fast at OED anser de vilkår de ville kunne stille ved eksempelvis vedtak om godkjenning av en andelsoverdragelse, som å være oppfylt. Det egentlige vedtaket med virkning for aktørens rettigheter og plikter – vedtak om samtykke til eller nektelse av en andelsoverdragelse – vil jo først komme som et eget vedtak på et senere tidspunkt.

Det må dermed legges til grunn at verken prekvalifiseringsprosessen eller avgjørelsen av hvorvidt en aktør anses som prekvalifisert eller ei, er å anses som enkeltvedtak. Det må påpekes at dette avhenger av at prekvalifiseringen faktisk blir praktisert som en frivillig ordning. Hvis manglende prekvalifiseringen faktisk får den virkning at den innskrenker en aktør sin mulighet til senere å få samtykke til en andelsoverdragelse, vil prosessen få bestemmende virkning for aktørens rettigheter. I en slik situasjon vil prosessen kunne innebære at det stilles enkeltvedtak.

#### 4.3 Den rettslige stillingen – det lege ferenda

Det kan stilles spørsmål ved om det foreligger tilstrekkelig hjemmel for den praksisen som gjennomføres gjennom prekvalifiseringsordningen. Ordningen er lagt til grunn i en Stortingsmelding. Prekvalifiseringen vil i praksis innebære at man på et tidlig stadium tar for seg de vilkår som OED ville stilt på et senere tidspunkt. Dessuten har reguleringen av petroleumsaktivitet på norsk sokkel grunnlag i relativ omfattende lovgivning og forskriftslovgivning. Det kan dermed stilles spørsmål om ikke også prekvalifiseringen burde hatt et tilsvarende hjemmelsgrunnlag – altså hjemmel i formell lov eller forskrift gitt med hjemmel i formell lov. Etter hvert som ordningen har fått festet seg fremstår den nemlig som en sentral del av det rammeverk som nye aktører må forholde seg til.

I alle tilfeller vil OED gjennom prekvalifiseringen kunne oppnå det samme som man oppnår gjennom å stille vilkår på et senere tidspunkt. Men prekvalifiseringen vil likevel ikke være knyttet opp til de offentligrettslige reglene som vil gjelde ved enkeltvedtak, så som eksempelvis klagereglene. Disse momenter taler for at prekvalifiseringen bør forankres i enkeltvedtak. En slik mer formalisert prosess vil også skape mer

gjennomsiktighet i forhold til hvilke momenter OED krever av nye aktører. Dermed vil potensielle nye aktører lettere kunne vurdere sin situasjon før de bestemmer seg for hvorvidt de ønsker å søke å komme inn på norsk sokkel.

En mindre formalisert prosess vil dessuten lett kunne skape uklarhet mellom de involverte parter. Man kan eksempelvis få en situasjon hvor en aktør finner det hensiktsmessig å etterkomme OED sine signaler i prekvalifiseringsprosessen, men uten at aktøren nødvendigvis anser seg rettslig bundet til å etterkomme signalene. Man vil dermed kunne få en vanskelig vurdering av når en aktør må anses å være rettslig forpliktet til å etterkomme aktuelle krav.<sup>55</sup> Dette vil eksempelvis kunne skape problemer hvis en aktør i første rekke tilpasser seg et slikt signal gjennom prekvalifiseringen og OED deretter godkjenner en andelsoverdragelse uten å stille vilkår om det aktuelle momentet, og aktøren siden velger å omgjøre den nevnte tilpasningen.

Også god forvaltningsskikk vil kunne trekke i retning av at prosessen formaliseres slik at OED har tilstrekkelig hjemmel for å kunne komme med krav om tilpasninger for en aktør.<sup>56</sup>

På den andre siden taler det mot en slik formalisering av prosessen at en friere prosess i større grad vil kunne føre til et dynamisk samarbeid mellom OED og de aktuelle aktørene. Dette vil særlig gjelde innenfor et område som petroleumssektoren hvor det finnes mange forskjellige komplekse og skiftende hensyn. Et slikt dynamisk system vil kunne føre til at man i fellesskap kommer frem til løsninger som fungerer bra for begge parter. En slik dynamisk fremgangsmåte vil også lettere kunne føre til at OED kan endre sin praksis for å få nye aktører inn på norsk sokkel. Dette synspunktet bør likevel ikke trekkes for langt. OED vil nemlig være i en særlig sterk posisjon og vil dermed i større grad kunne presse på ordninger som i utgangspunktet ikke er ønskelige fra de nye aktørenes side. Dette vil særlig gjelde i en situasjon hvor det finnes flere aktører som ønsker å komme inn i petroleumsaktivitet på norsk sokkel. I en slik situasjonen vil OED kunne velge mellom flere aktører og dermed kunne presse aktørene til å komme med

---

<sup>55</sup> Takle s. 128.

<sup>56</sup> Slik Takle argumentere for på generelt grunnlag, Takle s. 128.



mer fordelaktige løsninger overfor OED enn det man ville kunne oppnå gjennom en mer formalisert prosess.

Et annet moment er at dersom en aktør mener at det gjennom prekvalifiseringen stilles krav som OED ikke har hjemmel for å stille, vil denne uansett kunne fremtvinge de forvaltningsmessige saksbehandlingsregler ved å ikke oppfylle et slik vilkår på tidspunktet for godkjenning av en andelsoverdragelse. Det er altså den private aktøren som prinsipielt gis en valgfrihet her. Betrachtingene ovenfor om et dynamisk system mellom partene styrker hensynet til at det fremdeles skal foreligge en slik valgfrihet for de private aktørene.

OED fremhever dessuten at ordningen er en frivillig ordning. Ordningen igangsettes altså kun når en ny aktør selv ber om dette.<sup>57</sup> Ut i fra et slik perspektiv kunne man anføre at prekvalifiseringen er et tjenestetilbud fra OED. Dette styrkes av at den enkelte aktøren selv må dekke kostnadene ved prekvalifiseringen.

Det foreligger altså vektige argumenter for at prekvalifiseringen ikke skal innordnes et formalisert forvaltningsrettslig system. Dette forutsetter dog at prekvalifiseringen praktiseres slik den er ment å skulle fungere – som en frivillig evaluering på et tidlig stadium hvor det ikke knyttes rettslige rettigheter eller forpliktelser opp til vedtaket om hvorvidt en aktør skal anses som prekvalifisert. Det vil her kunne bli en glidende overgang til når prekvalifiseringsordningen inngår i det mer bindende rammeverket rundt nye aktører.

## **5 Vilkår gjennom Samarbeidsavtalen**

Samarbeidsavtalen er et av de sentrale elementene i det rammeverk rettighetshavere må forholde seg til. Også ved andelsoverdragelser må rettighetshaverne, inklusiv en ny rettighetshaver, forholde seg til denne avtalen. Derfor finner jeg grunn til å komme med

---

<sup>57</sup> St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 48-49.

noen kommentarer til hva Samarbeidsavtalen er, samt hvilket forhold denne har til andelsoverdragelser.

### 5.1 Hva er Samarbeidsavtalen

At rettighetshavere i en utvinningstillatelse må som tidligere nevnt inngå en egen avtale – den såkalte Samarbeidsavtalen, følger av petrl §3-3 (4). Her gis det hjemmel for myndighetene til å stille som vilkår for tildeling av utvinningstillatelser at de aktuelle rettighetshaverne ”inngår avtale av bestemt innhold seg imellom”.<sup>58</sup> Samarbeidsavtalen regulerer altså forholdet mellom de private parter – rettighetshaverne – i utvinningstillatelsen. Siden Samarbeidsavtalen er et vilkår for konsesjon, er utvinningstillatelsen og Samarbeidsavtalen gjensidig avhengige.<sup>59</sup> Det er nemlig gjennom sin posisjon i Samarbeidsavtalen at en rettighetshaver reelt sett kan anvende sine rettigheter etter utvinningstillatelsen. Dermed fremstår Samarbeidsavtalen med alle sine elementer som et konsesjonsvilkår.<sup>60</sup>

Selv om inngåelsen av avtalen er et myndighetsfastsatt vilkår, og det føres inngående kontroll med og dirigering av avtalen, må avtalen i utgangspunkt anses som en privatrettslig avtale.<sup>61</sup> Avtalen inngås nemlig mellom private aktører og inneholder i det vesentligste privatrettslige reguleringer mellom partene. I utgangspunktet må derfor avtalen tolkes i henhold til privatrettslig tolkningsprinsipper av avtaler.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Slikt vilkår er inntatt i den enkelte utvinningstillatelse, jfr Utvinningstillatelsen punkt 6.

<sup>59</sup> Kaasen s. 167.

<sup>60</sup> Kaasen s. 180.

<sup>61</sup> Petroleumskommentaren s. 125.

<sup>62</sup> Kaasen s. 189. Samarbeidsavtalen kan sammenliknes med selskapsavtaler. Gjennom Samarbeidsavtalen oppretter rettighetshaverne i en utvinningstillatelse et interessentskap, jfr innledende avtalegrunnlag til Samarbeidsavtalen, Knophs s.499 og Hasaas s. 1. Samarbeidsavtalens sentrale funksjon er nettopp å regulere samarbeidet mellom rettighetshaverne, jfr Kaasen s.169. Partenes andeler i interessentskapet følger andelen disse har i den underliggende utvinningstillatelsen, jfr innledende avtalegrunnlag i Samarbeidsavtalen.

Offentligrettslige hensyn vil likevel også kunne spille en rolle ved tolkning av Samarbeidsavtalen.<sup>63</sup> Dette på grunn av de særegne omstendighetene rundt avtalen. Dessuten vil Samarbeidsavtalen reelt sett være en viktig del av det offentligrettslige systemet rundt petroleumsvirksomheten og den offentlige styringen av denne.<sup>64</sup>

I de første årene med petroleumsvirksomhet på norsk sokkel fremforhandlet rettighetshaverne i den enkelte utvinningstillatelse den enkelte Samarbeidsavtale. Etter hvert måtte derimot rettighetshaverne forholde seg til en standard Samarbeidsavtale, jfr petrl §3-3 (4) ”avtaler av bestemt innhold”. Dette kom som en følge av petroleumsloven av 1985.<sup>65</sup> En slik standard Samarbeidsavtale har blitt gitt av myndighetene i den enkelte tildelingsrunde.<sup>66</sup>

## 5.2 Samarbeidsavtalen i forhold til andelsoverdragelser

Innholdet i Samarbeidsavtalen fastsettes av myndighetene. Dermed fremstår denne i realiteten som vilkår for utvinningsvirksomheten.<sup>67</sup> Men avtalen utformes i praksis som vilkår ved utstedelse av utvinningstillatelse.

I og med at OED har stilt som vilkår knyttet til den enkelte utvinningstillatelse at det skal opprettes en Samarbeidsavtale, vil det kunne være spørsmål om hvorvidt OED kan endre Samarbeidsavtalen i ettertid. En slik adgang vil derimot OED ikke ha. Dette fordi Samarbeidsavtalen er avtale som er inngått mellom de aktuelle rettighetshaverne. Hvis

---

<sup>63</sup> Dagens Samarbeidsavtale bygger på den tidligere ”Statsdeltakingsavtalen”. Denne ble anvendt i de tilfeller hvor staten var inne som aktør i en utvinningstillatelse. Statsdeltakingsavtalen hadde dog et betydelig sterkere offentligrettslig element enn Samarbeidsavtalen, jfr Petroleumskommentaren s. 125. Men de materielle forskjellene mellom disse avtalene skal likevel ikke overdimensjoneres. Selvig legger eksempelvis til grunn at endringene i Samarbeidsavtalen ”er nok på mange måter ... større i form enn i realitet, jfr Selvig 1986 s. 320. For en fyldigere drøftelse av tolkningen av Samarbeidsavtalen se Hasaas s. 7-11.

<sup>64</sup> Selvig 1981 s. 31.

<sup>65</sup> Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 49.

<sup>66</sup> Samarbeidsavtalene knyttet til den enkelte konsesjonsrunde kan variere. Det har dog i praksis vært relativt få endringer i Samarbeidsavtalene på de punkt oppgaven gjelder.

<sup>67</sup> Knophs s. 498.

en samarbeidsavtale skal endres, må dette dermed gjøres av partene som inngår i denne – de aktuelle rettighetshaverne.

Samarbeidsavtalen art. 24.1 (1) inneholder en bestemmelse om vilkår som må inntas i overdragelseskontrakten.<sup>68</sup> Det må i den sistnevnte kontrakt inntas en egen bestemmelse som legger til grunn at erververen er bundet av samarbeidsavtalen. At erververen skal bli bundet av samarbeidsavtalen medfører at han blir bundet av selve avtalen, samt at han blir bundet av senere endringer og tillegg. Sistnevnte følger ikke klart av ordlyden. Det må nok likevel legges til grunn ut i fra sammenhengen og formålet med bestemmelsen. Det må her legges til grunn at det siktes til endringer og tillegg både før og etter ny rettighetshavers inntreden i Samarbeidsavtalen. Etter inntreden i avtalen blir han bundet av denne på samme måte som de øvrige rettighetshaverne. Hva gjelder endringer og tillegg før den nye rettighetshaverens inntreden, vil dette inngå i det samlede avtalekompleks.

Det blir dernest et spørsmål om dette medfører noen begrensninger i forhold til hva ny rettighetshaver blir bundet av. Når det konkret vises til endringer av og tillegg til Samarbeidsavtalen, må det legges til grunn at dette kun omfatter kontraktsrettslig fastsatte endringer og tillegg. Ikke kontraktsfastsatte beslutninger eller ”gentleman`s agreements” må det avgrenses mot. Dette begrunnes i at ny rettighetshaver må kunne få en oversikt over hvilke kontraktsrettslige elementer han inngår. I kompliserte og omfattende kontraktsforhold må det stilles særlige krav til hva som omfattes av avtalen. Det kan dog tenkes at ny rettighetshaver vil kunne bli bundet av ovennevnte forhold gjennom etterfølgende konkludent atferd.

I henhold til art. 24.1. (1) skal det i overdragelseskontrakten også inntas bestemmelse om at erververen blir bundet av gjeldende vilkår i den underliggende utvinningstillatelsen. Her følger det klart av ordlyden at dette også skal gjelde for senere endringer og tillegg. Når ny rettighetshaver trer inn Samarbeidsavtalen vil denne bli

---

<sup>68</sup> Det kan også nevnes at Samarbeidsavtalen i utgangspunktet stiller som vilkår for en andelsoverdragelse, at de øvrige rettighetshaverne samtykker til overdragelsen, jfr Samarbeidsavtalen art. 24.1 (2).

bundet av denne. Fra dette tidspunktet vil rettighetshaveren også bli bundet av senere endringer. Dette vilkåret vil medføre at ny rettighetshaver i alle tilfeller vil bli bundet av Samarbeidsavtalen. Dette fordi Samarbeidsavtalen følger som vilkår knyttet til den enkelte utvinningstillatelse.

Samarbeidsavtale er et lovfestet vilkår for deltakelse i en utvinningstillatelse, jfr petrl §3-3. Dermed vil ikke ny rettighetshaver kunne tre inn i Samarbeidsavtalen før rettighetshaveren oppfyller de elementer som ligger i denne. Samarbeidsavtalen er dessuten et vilkår for å kunne anvende utvinningstillatelsen. Dermed vil ikke ny rettighetshaver kunne drive sin til siktede petroleumsaktivitet før rettighetshaveren oppfyller elementene i Samarbeidsavtalen.<sup>69</sup>

Det synes for øvrig klart at ethvert brudd på Samarbeidsavtalen må anses som et brudd på vilkårene for å inneha en utvinningstillatelse. Dette kommer særlig frem i to sammenhenger. Før det første fremgår det av petrl §3-3 at inngåelse av Samarbeidsavtalen er et lovfestet vilkår for deltakelse i en utvinningstillatelse. For det andre legger Utvinningstillatelsen punkt 6 (2) og Samarbeidsavtalen art. 33.2 til grunn at enhver endring, unntak til eller tillegg til avtalen må godkjennes av OED.<sup>70</sup> Dermed må det legges til grunn at hvis en overdragelse avviker fra bestemmelser i Samarbeidsavtalen, så vil ikke OED samtykke til overdragelsen.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Her ser vi koblingen mellom Samarbeidsavtalen og de offentligrettslige reglene.

<sup>70</sup> Disse bestemmelsene viser klart til myndighetenes bruk av Samarbeidsavtalen som et styringsverktøy. Kaasen legger således til grunn at "enhver opptreden som avviker fra den som er foreskrevet i avtalen [vil] være forbudt uten departementets samtykke", jfr Kaasen s. 179-180. Selv om Kaasen her kommenterer den tidligere Statsdeltakingsavtalen, synes de oven nevnte betraktninger å føre til tilsvarende konklusjon for Samarbeidsavtalen.

<sup>71</sup> Se nedenfor om OED sitt samtykke til en andelsoverdragelse.

## 6 Vilkår i overdragelsessituasjonen

### 6.1 Generelt om vilkårlæren

#### 6.1.1 Hjemmelsgrunnlag for å sette vilkår

Myndighetene kan ha to typer hjemmelsgrunnlag for å stille vilkår. For det første kan slik hjemmel finnes i enkelte lovbestemmelser, eventuelt i forskriftsbestemmelser med hjemmel i lov. For det andre kan det foreligge hjemmel i alminnelig forvaltningsrettslige prinsipper.

#### 6.1.2 Hjemmel i lov

Lovhjemler som gir adgang for myndigheten til å stille vilkår kan innledes i to typer bestemmelser.<sup>72</sup>

For det første har man de bestemmelsene som regner opp hvilke vilkår som kan treffes. Her er det et spørsmål om disse bestemmelsene må tolkes uttømmende, slik at det ikke kan stilles andre typer vilkår enn dem som nevnes. På generelt grunnlag kan det anføres at når lovgiver har tatt stilling til hvilke vilkår som kan stilles, og positivt angitt disse, så vil dette kunne gå i retning av at en slik bestemmelse i utgangspunktet bør tolkes uttømmende. Dette må likevel bero på en konkret tolkning av den enkelte bestemmelse.<sup>73</sup>

For det andre har man de bestemmelsene hvor det ikke er regnet opp hvilke typer vilkår som kan treffes. Denne typen bestemmelser slår altså kun fast at myndighetene kan stille vilkår.<sup>74</sup> Det blir her spørsmål om det må innfortolkes begrensninger i

---

<sup>72</sup> Eckhoff/Smith s. 370-373.

<sup>73</sup> Her vil særlig lovens formål måtte tillegges vekt, se Eckhoff/Smith s. 371.

<sup>74</sup> Utgangspunktet for denne typen bestemmelser er at myndighetene selv velger om de vil stille vilkår. Dette spørsmålet hører nemlig normalt under forvaltningens diskresjonære kompetanse. For mer om dette se Eckhoff/Smith s. 371.

myndighetenes adgang til å sette vilkår i en slik sammenheng.<sup>75</sup> Også for denne typen bestemmelser må det altså foretas en konkret fortolkning av den enkelte bestemmelse. Det sentrale spørsmål vil være hva som vil være saklige og hva som vil være utenforliggende hensyn.<sup>76</sup>

Dessuten legges det i juridisk teori til grunn at et vilkår i alle tilfeller ikke kan være uforholdsmessig tyngende.<sup>77</sup> Dette må ses i forhold til det som skal oppnås med den aktuelle bestemmelsen. Ut over dette vil man måtte vurdere i det enkelte tilfellet hvilke hensyn som vil være saklige og hvilke som vil være utenforliggende. Dette må bero på en tolkning av den enkelte bestemmelse.

### 6.1.3 Hjemmel i alminnelig forvaltningsrettlige prinsipper

I tillegg til de tilfeller hvor det finnes konkrete lovbestemmelser som gir myndighetene adgang til å stille vilkår i tilknytning til et vedtak, kan det også finnes annet hjemmelsgrunnlag. Forvaltningen anses nemlig å ha en viss ulovfestet adgang til å stille vilkår.<sup>78</sup>

Også for dette hjemmelsgrunnlaget finnes det begrensninger i adgangen til å stille vilkår.

For det første kan det finnes begrensninger gjennom lov. Det kan nemlig foreligge lovbestemmelser som legger til grunn at det ikke kan settes vilkår på det aktuelle området.

---

<sup>75</sup> Slike begrensninger vil i utgangspunktet kunne følge av en ordlydstolkning av bestemmelsen. Men denne typen bestemmelser er ofte vidtfavnende og gir lite begrensninger. Også formålsbetraktninger og reelle hensyn vil derfor kunne være sentrale tolkningsfaktorer. For mer om dette se Eckhoff/Smith s. 372.

<sup>76</sup> Det kan dessuten være at utenforliggende hensyn vil kunne fastlegges på generelt grunnlag gjennom særlig myndighetsmisbrukslæren. I henhold til denne læren kan ikke myndighetene fatte vedtak som baserer seg på vilkårlighet, usaklig forskjellsbehandling, vedtak som er uforholdsmessig, eller vedtak som medfører grov urimelighet, jfr Eckhoff/Smith s. 299-306. Jeg anser dette for å tilhøre mer generelle forvaltningsrettslige spørsmål og vil derfor ikke gå videre inn på denne læren.

<sup>77</sup> Eckhoff/Smith s. 372-373.

<sup>78</sup> Graver s. 278, og Eckhoff/Smith s. 375 som er noe mer forsiktige.

For det andre må man nok begrense adgangen til å fastsette vilkår i den grad vilkår hadde ført til at myndighetene hadde oppnådd noe mer enn det som følger av hjemmelsgrunnlaget.<sup>79</sup>

For det tredje utgjør det en begrensning at det må foreligge saklig sammenheng mellom den aktuelle tillatelsen og det vilkåret som stilles.<sup>80</sup> Saklig sammenheng kan eksempelvis foreligge i tilknytning til formålet med det aktuelle vedtaket eller hvis vilkåret skal lette kontrollen med en ordning som innføres.

For det fjerde må vilkåret være forholdsmessig. I dette ligger det at det ikke må være uforholdsmessig tyngende for den private parten. Det vil altså ikke være adgang til å stille dyptgripende, uforholdsmessig tyngende vilkår.<sup>81</sup>

Flere av begrensningene på å stille vilkår med hjemmel i alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, vil altså være mer eller mindre sammenfallende med de begrensninger som må gjøres også i forhold til lovhjemlet vilkårsadgang.

## 6.2 Generelt om lovhjemler for vilkårsfastsetting

Selv om prekvalifiseringsordningen skal sørge for at de aktuelle aktørene innehar de nødvendige kapasiteter og elementer for å delta i petroleumsvirksomhet, så kan det likevel oppstå situasjoner hvor prekvalifiseringen ikke gir tilstrekkelig sikkerhet for at den nye rettighetshaveren kan dekke sine økonomiske forpliktelser. Denne situasjonen kan bli særlig aktuell hvis OED legger til grunn en ”mildere” grad av finansiell prekvalifisering for nye aktører. Dessuten kan det oppstå en situasjon hvor virksomhetens økonomiske situasjon endrer seg etter prekvalifiseringen. Dette kan eksempelvis være nærliggende om det går en viss tid mellom prekvalifisering og at overdragelse blir aktuelt, og at selskapet i løpet av denne tiden er i ferd med å bli

---

<sup>79</sup> Eckhoff/Smith s. 374.

<sup>80</sup> Eckhoff/Smith s. 375.

<sup>81</sup> Eckhoff/Smith s. 375.



insolvent.<sup>82</sup> Dessuten kan det skje at selskapet binder opp sin kapital, eksempelvis i fast infrastruktur i olje- eller gassfelter i andre stater.

For slike situasjoner kan det bli aktuelt for OED å stille ytterligere krav overfor den nye rettighetshaveren enn de krav man la til grunn ved prekvalifiseringen. Det blir dermed et spørsmål om OED kan stille slike krav i forbindelse med selve overdragelsen, altså som vilkår for overdragelsen. Dette er egentlig også et spørsmål om hvorvidt OED kan stille som vilkår de betingelser som legges til grunn ved en prekvalifisering. Men siden de fleste aktører nok ved en andelsoverdragelse, allerede vil ha tilpasset seg de betingelser som ble lagt til grunn ved prekvalifiseringen, vil dette i mindre grad være en aktuell praktisk problemstilling. Den praktiske problemstillingen vil dermed være de ytterligere vilkår OED stiller ut over de betingelser som ble lagt til grunn ved prekvalifiseringen.<sup>83</sup>

Av de lovhjemler som gir myndighetene adgangen til å stille vilkår for overdragelsen vil petrl §§10-12 (1), 10-18 (2) og 10-7 (1) være de sentrale bestemmelsene.

Det må også spørres hvorvidt Rådsdirektiv 94/22/EF (konsesjonsdirektivet) kommer til anvendelse ved andelsoverdragelser. Norge er bundet av konsesjonsdirektivet gjennom EØS-avtalen<sup>84</sup>, jfr Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) §1. Direktivet gjelder ved tildeling av tillatelser, jfr konsesjonsdirektivets fortale 3. betraktning. I direktivet slås det derimot fast at tildeling av tillatelser ikke skal omfatte andelsoverdragelser, jfr konsesjonsdirektivtet art. 3.5 (a) i.f. Konsesjonsdirektivets regler vil dermed ikke komme til anvendelse ved andelsoverdragelser.

---

<sup>82</sup> En slik situasjon kan for øvrig også forekomme med større virksomheter, jfr eksempelvis erfaringene med det amerikanske selskapet Enron.

<sup>83</sup> Fleischer betegner slike ytterligere vilkår som tilleggsvilkår, jfr Fleischer s. 126. Dette i motsetning til de opprinnelige vilkår som var fastsatt for utvinningstillatelsen. Jeg kommer likevel til å generelt sett vise til vilkår. Dette fordi hjemmelsgrunnlaget ofte vil være det samme eller tilsvarende for tilleggsvilkår som for de opprinnelige vilkår.

<sup>84</sup> Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, 2. mai 1992.

Men konsesjonsdirektivet sine bestemmelser om ikke-diskriminering<sup>85</sup> reflekterer det generelle prinsippet i EF-retten om likebehandling (forbud mot diskriminering).<sup>86</sup> Gjennom EØS-avtalen vil EF-rettslige prinsipper også gjelde som norsk rett. OED må altså forholde seg både til ikke-diskrimineringsprinsippet og andre EF-rettslige prinsipper i sin myndighetsutøvelse.<sup>87</sup>

### 6.3 Samtykke til overdragelse

#### 6.3.1 Petrl §10-12 (1)

At myndighetene generelt sett skal godkjenne en overdragelse av en utvinningstillatelse henger sammen med at en konsesjon etter norsk rett, er en offentligrettslig rettighet.<sup>88</sup> En konsesjon for utvinning av petroleum har altså sitt grunnlag i en offentlig bevilling. I og med at en utvinningstillatelse er knyttet direkte opp til én konkret juridisk person, vil det sikre utgangspunktet være at denne ikke kan overdras uten samtykke fra myndighetene.<sup>89</sup>

I petrl slås prinsippet om myndighetsgodkjenning ved overdragelse, fast i en særskilt bestemmelse; petrl §10-12 (1). Bestemmelsen fastslår det ovennevnte, nemlig at overdragelser ikke kan skje uten at OED samtykker. OED kan altså velge å ikke samtykke til en overdragelse dersom denne ikke inneholder de elementer myndighetene anser som ønskelige, eller som eventuelt inneholder uønskede elementer.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> Se eksempelvis konsesjonsdirektivet art. 5.1 (d).

<sup>86</sup> For en fylligere drøftelse av dette prinsippet se EU Law s. 387-391.

<sup>87</sup> Et annet sentralt EF-rettslig prinsipp er det såkalte forholdsmessighetsprinsippet. For en analyse av forholdet mellom EØS-avtalen og norsk forvaltningsrett se Syrstad.

<sup>88</sup> Se Bernt, hvor også diskusjonen om de privatrettslige aspektene kommer frem.

<sup>89</sup> Frihagen s. 62, og Eckhoff/Smith s. 344-346. Til sammenlikning vil en utvinningstillatelse i USA være av privatrettslig karakter, jfr Frihagen s. 62. Dermed vil en rettighetshaver her i utgangspunktet kunne overdra sin andel uten at myndighetene samtykker i denne overdragelsen.

<sup>90</sup> Man kunne tenke seg en annen type regulering. Det kunne generelt blitt slått fast at det var adgang til overdragelse av utvinningstillatelser, forutsatt at myndighetene ikke nektet overdragelsen. Denne typen bestemmelser finner man i konkurranseloven av 1993 §3-10. Disse bestemmelsene gjelder dog et annet utgangspunkt, nemlig at det skjer i forhold som i utgangspunktet er av privatrettslig karakter. Slike

Bestemmelsen i petrl §10-12 (1) tilsvarer §61 (1) i petroleumsloven av 1985 og §48 i 1972-resolusjonen. Dermed vil forarbeider og teori knyttet til de sistnevnte bestemmelsene også være relevant for tolkningen av petrl §10-12 (1).

Formålet med bestemmelsen i petroleumsloven av 1985 §61 (1) og §48 i 1972-resolusjonen var ”å gi departementet full kontroll med hvem som til enhver tid er rettighetshaver”<sup>91</sup>. Denne uttalelsen trekker i retning av at OED har en vid adgang til å nekte en overdragelse, jfr at de skal ha ”full kontroll”. Dette synspunktet styrkes av at det er staten som er eier av petroleumsressursene, jfr petrl §§1-1 og 1-3.

Det klare utgangspunktet er altså at OED har diskresjonær kompetanse til å avgjøre hvorvidt det skal gis samtykke til en andelsoverdragelse, og dermed full frihet til å nekte å samtykke til en overdragelse.<sup>92</sup> Dermed kan myndigheten selv velge å fastslå hvilke elementer i en overdragelse som er relevante. Denne praksisen vil dermed også kunne endre seg over tid. Slik kan OED legge føringer på hvilke type aktører man ønsker skal drive petroleumsaktivitet på norsk sokkel.

Det må likevel gjøres visse begrensninger i dette utgangspunktet. OED sin nektelse av (eller samtykke til) en overdragelse må holde seg innenfor de grensene som settes opp i læren om myndighetsmisbruk. Eksempelvis må det nok legges til grunn at OED ikke kan nekte overdragelse til en ny aktør hvis denne i det vesentligste innehar finansielle og tekniske kapasiteter som andre aktører på norsk sokkel innehar. Man kan altså

---

bestemmelser fører dog til at myndighetenes kontroll blir vanskeligere. Myndighetene vil nemlig på eget initiativ måtte undersøke hvilke overdragelser som det kunne være ønskelig å gripe inn mot. Dernest måtte de selv finne ut hvilken type informasjon som måtte samles inn for å vurdere overdragelsen.

<sup>91</sup> NOU 1979:43 s. 77.

<sup>92</sup> Et annet spørsmål som kunne vært reist er hvorvidt øvrige rettighetshavere i noen tilfeller vil kunne fremme regresskrav eller erstatningskrav overfor OED hvis OED samtykker til overdragelse til en ny aktør som ikke innehar tilstrekkelige finansielle elementer. Dette blir i så fall et spørsmål om hvorvidt OED i noen tilfeller har en erstatningsbetingende plikt til å nekte å samtykke til en overdragelse. Spørsmålet krever dog en mer fylldig behandling som vil falle utenfor denne oppgavens tema.

vanskelig legge til grunn at det kan kreves strengere krav overfor én aktør, så fremt ikke dette kan begrunnes i saklige hensyn.

Ved vurderingen av hvorvidt OED skal samtykke i en overdragelse vil vurderingskriteriene i FOR 1997-06-27 nr. 653 (Petroleumsforskriften) §10 være av vesentlig betydning. Dette fremgår av Petroleumsforskriften §72 som legger til grunn at forskriftens §10 også skal komme til anvendelse ved andelsoverdragelser ”så langt [denne] passer”. I Petroleumsforskriften §10 slås det fast som det overordnede mål at samtykke til andelsoverdragelse skal gis for å fremme en best mulig ressursforvaltning. I denne sammenheng skal den nye rettighetshaverens tekniske og finansielle kapasitet vurderes. I tillegg skal man vurdere den nye rettighetshaverens plan for leting og utvinning. I Petroleumsforskriften §10 (3) reflekteres også de oven nevnte betraktninger om at ikke-diskrimineringshensyn som et generelt prinsipp vil komme til anvendelse både ved tildeling av utvinningstillatelser og ved samtykke til andelsoverdragelser. Her vises det nemlig direkte til petrl §3-5 (3) 1. punktum om at ikke-diskriminering skal legges til grunn.

Bestemmelsene om samtykke til andelsoverdragelser i petrl og petroleumsloven av 1985 er ordlydsmessig noe forskjellige. Denne forskjellen medfører likevel ikke noen forskjell i den materielle bestemmelsen. I forarbeidene til petrl §10-12 slås det fast at bestemmelsen ”i det vesentlig” tilsvarer §61 i petroleumsloven av 1985.<sup>93</sup> Tilsvarende gjelder også for bestemmelsen i §48 (1) i 1972-resolusjonen.<sup>94</sup> Også i disse bestemmelsene var adgangen til andelsoverdragelser begrenset gjennom at overdragelsen var betinget av fagdepartementets samtykke.

---

<sup>93</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 63.

<sup>94</sup> NOU 1979:43 s. 77.

Det kan nevnes at ved andelsoverdragelser skal også Finansdepartementet gi sitt samtykke, jfr. petrsktl §10. Slikt samtykke henger dog sammen med skattemessig spørsmål, og ligger som tidligere nevnt, utenfor denne oppgaven.<sup>95</sup>

### 6.3.2 Vilkår i forbindelse med samtykke

Det blir dernest spørsmål om denne bestemmelsen generelt sett gir OED adgang til å stille vilkår for en andelsoverdragelse og i tilfelle hvilke type vilkår som kan stilles.

Som nevnt hadde 1972-resolusjonen §48 tilsvarende bestemmelse. Men i denne bestemmelsen fremkom det klart av ordlyden at departementet ikke kun trengte å godkjenne eller ikke godkjenne en foreliggende andelsoverdragelse. De kunne nemlig også samtykke til en overdragelse, men sette vilkår for denne godkjennelsen. Dette fremkom av §48 (3). I lovutvalgets forslag til ny petroleumslov hadde det som ble §61 i petroleumsloven av 1985 tilsvarende bestemmelse.<sup>96</sup> Delen om vilkår ble derimot tatt ut i departementets innstilling. Dette ble begrunnet med at "[a]dgangen til å sette vilkår er hjemlet i §56. En har derfor sløffet utvalgets forslag til bestemmelse om dette i [§61] annet ledd".<sup>97</sup>

Forvaltningspraksis viser også at det foreligger en adgang til å stille vilkår.

Departementet har i denne sammenhengen selv slått fast at de ønsker å stå helt fritt med hensyn til godkjennelser.<sup>98</sup> Det kan også vises til en dom i Oslo tingrett hvor retten viser til at det ved samtykke etter petrl §10-12 "kan ... settes betingelser".<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> OED vil dessuten i sitt samtykke til andelsoverdragelser, med hjemmel i petrl §10-18 (2) sette som vilkår for samtykket at Finansdepartementet samtykker i at de skattemessige virkningene av overdragelsen er i medhold av petrsktl §10.

<sup>96</sup> NOU 1979:43 utkast til lovbestemmelser §27.

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 90.

<sup>98</sup> Kaasen s. 239.

<sup>99</sup> TOSLO-2001-10383 s. 1.

Det er altså klart at OED kan stille vilkår for samtykke til overdragelse av utvinningstillatelse. Men, adgangen til å stille slike vilkår vil i alminnelighet være hjemlet i petrl §10-18 (2), som tilsvarer petroleumsloven av 1985 §56.

De øvrige spørsmål i denne sammenhengen – hvilke type vilkår som kan settes – bør drøftes i tilknytning til petrl §§10-18 (2) og 10-7 (1).

### 6.3.3 Forhandlinger forut for samtykke

Tildeling av utvinningstillatelser skjer i stor grad gjennom forhandlinger mellom staten ved OED, og de potensielle rettighetshaverne.<sup>100</sup> Slik vil også situasjonen kunne være forut for et eventuelt samtykke til en overdragelse. Gjennom denne forhandlingssituasjonen kan OED gi signaler om hvilke elementer ved en rettighetshaver og hvilke vilkår i en overdragelseskontrakt de anser som ønskelige. Den nye rettighetshaveren kan dermed, for å lette gjennomføringen av overdragelsen, selv velge å tilpasse seg til de signaler som gis. Dermed vil OED også indirekte kunne få betydelig innflytelse over overdragelsen.<sup>101</sup>

Ved slike signaler legges det i juridisk teori til grunn at "[d]et må være klart at forvaltningen er bundet av de samme rettslige skranker for hva som på denne måten kan "pålegges", som når vilkårshjemmelen benyttes på vanlig måte".<sup>102</sup> Dette synspunktet må være begrunnet i at OED ikke skal kunne komme seg unna de skranker de måtte forholde seg til hvis de faktisk hadde stilt vilkår i forbindelse med samtykke til overdragelse.

Antakeligvis vil det ovennevnte standpunkt måtte bero på hvorvidt det kan legges til grunn at OED har "pålagt" den nye rettighetshaveren krav. Hvorvidt et krav må anses pålagt må vurderes ut i fra en konkret tolkning av den aktuelle situasjonen. Det må her

---

<sup>100</sup> Innføring i petroleumsrett s. 48.

<sup>101</sup> Takle beskriver situasjonen slik at "myndighetene ofte gjennom andre virkemidler enn formelle vilkår oppnår den ønskede effekt. Løsningen kan være mer eller mindre basert ... på ulike signaler av ulik styrkegrad som industrien av ulike grunner velger å forholde seg til", jfr Takle s. 121.

<sup>102</sup> Petroleumskommentaren s. 573.

avgrenses mot ordinære diskusjoner om hvilke krav som *kan* bli aktuelle i forbindelse med en forestående overdragelsessituasjon. Det vil dog være en vanskelig balansegang å fastslå i hvilket tilfelle man kun står overfor diskusjoner om aktuelle vilkår, og i hvilket tilfelle OED indirekte har pålagt den nye rettighetshaveren et krav. Særlig OED sin sterke posisjon som konsesjonstildeler vil kunne trekke i retning av at det skal være en lav terskel for å fastslå at signaler av en viss styrkegrad må anses pålagt i den ovenstående meningen.<sup>103</sup>

## 6.4 Den generelle vilkårsbestemmelsen

### 6.4.1 Petrl §10-18 (2)

Petrl §10-18 (2) er en generell bestemmelse om adgangen for departementet til å stille vilkår. Her gis myndighetene en generell adgang til å stille vilkår. Dette gjelder ved enkeltvedtak. Som vi tidligere har sett, er det som oftest OED som er kompetent myndighet til å fatte vedtak i forbindelse med petroleumsvirksomhet. Men her utvides den personelle kompetansen. Det er i henhold til denne hjemmelen ikke kun OED som har kompetanse til å sette vilkår. Denne kompetansen tilligger ethvert offentlig organ som fatter slike vedtak som bestemmelsen legger til grunn. Det må likevel legges til grunn at OED vil være det sentrale myndighetsorgan i denne sammenhengen.

Det gjøres en materiell begrensing i og med at vilkår etter denne bestemmelsen kun kan stilles "[i] forbindelse med enkeltvedtak". Med enkeltvedtak menes vedtak som gjelder rettigheter til en eller flere bestemte personer, jfr fv1 §2 (1) a) og b). En ordlydstolkning av petrl §10-18 (2) tilsier altså at vilkår eller påbud ikke kan gis på eget grunnlag. De må dermed gis i tilknytning til at det gis et eget enkeltvedtak.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> For øvrig vil mange av de momenter som ble trukket frem under drøftelsen av prekvalifiseringen, også kunne få betydning i vurderingen av en forhandlingssituasjon forut for et samtykke. Det vises derfor til drøftelsene under punkt 4.

<sup>104</sup> Etter petrl §10-7 (1) vil OED kunne fastsette påbud om sikkerhetsstillelse også etter at meddelelse av en tillatelse er gitt, punkt 6.5. Meddelelse må anses som et enkeltvedtak. Men påbud som stilles etter slik meddelelse vil stå på selvstendig grunnlag – og også være et enkeltvedtak.

I forarbeidene er det lagt til grunn at petroleumsloven av 1985 §56 vil kunne få betydning i de tilfeller hvor departementet har behov for å stille vilkår, men slik hjemmel ikke er gitt i andre bestemmelser. Dette vil være situasjoner hvor det "ikke er så nærliggende at det er grunn til å nevne det i vedkommende paragraf".<sup>105</sup> Ut i fra dette kan bestemmelsen enten forstås slik at den gir en generell utfylling av petrl, eller at det kun er anledning til å benytte den generell bestemmelsen i tilfeller hvor det ikke er gitt uttrykkelig anvisning på vilkår som kan stilles. Ordlyden trekker i retning av den førstnevnte forståelsen. Det ble derfor i juridisk teori antatt at den første forståelsen skal legges til grunn for §56.<sup>106</sup> At denne forståelsen skulle gjelde også for petrl §10-18 ble klart slått fast i forarbeidene til den nye bestemmelsen. Her heter det at "[d]e spesielle vilkårsbestemmelsene [i andre paragrafer] skal ikke begrense adgangen til å stille vilkår etter denne generelle bestemmelsen".<sup>107</sup> Om forholdet mellom denne generelle bestemmelsen og de mer spesielle vilkårshjemlene i andre bestemmelser vises det til at de særskilte vilkårsbestemmelsene "er inntatt der hvor det kan være særlig aktuelt å stille vilkår".<sup>108</sup> At det er gitt særskilte vilkårshjemler ut over §10-18 begrunnes altså i utgangspunktet med lovtekniske / pedagogiske hensyn.

I utgangspunktet gir hjemmelen en generell adgang til å stille vilkår. Det kan nemlig settes "andre vilkår enn de som er nevnt i [petrl]". I forhold til petroleumsloven av 1985 §56 ble det antatt at det generelle begrepet "vilkår" medfører at departementet kan gi både plikter, begrensninger og forutsetninger i tilknytning til et vedtak om godkjenning av overdragelse.<sup>109</sup> Tilsvarende tolkning må ut i fra ordlyden, også legges til grunn for petrl §10-18.

#### 6.4.2 Naturlig tilknytning

Det kan likevel bli et spørsmål om det må settes grenser for hvor langt bestemmelsen strekker seg; med andre ord om det må stilles krav om at det aktuelle vilkåret er

---

<sup>105</sup> NOU 1979:43 s. 90.

<sup>106</sup> Petroleumskommentaren s. 571-572 og Takle s. 123.

<sup>107</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 65.

<sup>108</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 65.

<sup>109</sup> Petroleumskommentaren s. 571.



tilstrekkelig relevant eller saklig. Det gis slike begrensninger i selve lovteksten. Vilåret må nemlig ha ”en naturlig tilknytning”. Tilknytning gjelder til ”det tiltak eller den virksomheten” det aktuelle enkeltvedtaket gjelder. Dette vil være den ytre rammen for hvilke vilkår som kan settes. Innen denne rammen er derimot myndighetene gitt diskresjonær kompetanse til hvorvidt det skal settes vilkår og hvilke typer vilkår man vil sette. Sentralt blir således hva som ligger i naturlig tilknytning.

Petrl §10-18 tilsvarer som nevnt bestemmelsen i petroleumsloven av 1985 §56.<sup>110</sup> Men, på dette punktet skiller ordlyden seg noe fra ordlyden i petroleumsloven av 1985 §56. I den sistnevnte bestemmelse var kravet om naturlig tilknytning knyttet til den aktuelle tillatelse, samtykke eller godkjenning. I petrl §10-18 knyttes derimot kravet om naturlig tilknytning til ”det tiltak eller den virksomhet som enkeltvedtaket gjelder”. Dermed kan det synes som om rammene for hva kravet om naturlig tilknytning kan relatere seg til, er noe utvidet.

Ordlyden er uansett vid og gir videre ingen særskilte holdepunkter for hva som ligger i naturlig sammenheng. Det kan være naturlig å tolke kravet om naturlig tilknytning slik at det må foreligge en saklig tilknytning.<sup>111</sup> I forarbeidene til bestemmelsen i petroleumsloven av 1985 §56, synes det nettopp lagt til grunn at kravet om naturlig tilknytning tilsvarer det saklighetskrav som foreligger etter alminnelige forvaltningsmessige prinsipper.<sup>112</sup> Dette ble også lagt til grunn i juridisk teori.<sup>113</sup> Som tidligere nevnt vil dette innebære at det også kan stilles vilkår for å avverge skadevirkninger. Ut i fra ordlyden i petrl §10-18 vil dette kunne være skadevirkninger både som følge av det enkelte vedtak, og som følge av den petroleumsvirksomhet vedtaket knytter seg til.

I forhold til tilsvarende bestemmelse i forordning av 1972, §48, var det også et tolkningsspørsmål hva som var relevante eller saklige hensyn her. I denne

---

<sup>110</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 64.

<sup>111</sup> Petroleumskommentaren s. 572.

<sup>112</sup> NOU 1979:43 s. 90 og Frihagen s. 37.

<sup>113</sup> Takle s. 123.

sammenhengen ble det antatt at man måtte tolke bestemmelsen ”ut i fra det overordnede formål ved petroleumsvirksomheten som ligger i hensynet til statlig kontroll og inntekter for det norske samfunnet”.<sup>114</sup> I forhold til vår problemstilling vil særlig behovet for statlig kontroll være et relevant formål.

Også sammenhengen med øvrige bestemmelser i petrl vil kunne tilsi å legge til grunn slike betraktninger. Dette følger av de vidtfavnende formålsbestemmelsene i petrl §1-2 og petroleumsloven av 1985 §3. Også i juridisk teori legges det til grunn at det må være relevant å tolke §10-18 i lys av disse bestemmelsene.<sup>115</sup> Frihagen legger for øvrig til grunn at ”alle alminnelige og noenlunde aksepterte samfunnshensyn må kunne trekkes inn”.<sup>116</sup>

Ut i fra disse betraktninger må det være klart at vilkår om at en ny aktør har en minimum av egenkapital ligger klart innefor saklighetskravets rammer. Dette vil også gjelde for krav om at en ny aktør dokumenterer evne til å ivareta finansielle forpliktelser som rettighetshaver. Dette er type krav som OED har trukket frem som særlig aktuelt overfor nye aktører.<sup>117</sup>

Det kan her vises til at for selskaper som tidligere ikke har deltatt i petroleumsaktivitet på norsk sokkel, har OED gjennomgående stilt et vilkår relatert til den finansielle kapasiteten hos ny rettighetshaver; at ny rettighetshaver fremskaffer en morselskapsgaranti. Dessuten skal OED ved ett tilfelle ha stilt som vilkår at ny rettighetshaver fremskaffer en bankgaranti.

Frem til februar 2004 har OED aldri stilt som vilkår at tidligere rettighetshaver helt eller delvis skal dekke abandoneringsforpliktelsene. OED har altså forholdt seg til det systemet som legges til grunn i petrl om at det er ny rettighetshaver som vil være finansielt ansvarlig.

---

<sup>114</sup> Fleischer s. 126.

<sup>115</sup> Petroleumskommentaren s. 572.

<sup>116</sup> Frihagen s. 38-39.

<sup>117</sup> St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 48.

Oppsummeringsvis kan det sies at de aktuelle vilkår må ha en saklig tilknytning til det tiltak eller den virksomhet det aktuelle enkeltvedtak gjelder. Hva som er saklig tilknytning må avgjøres med grunnlag i særlig petrl sin formålsbestemmelse. De fleste samfunnshensyn relatert til petroleumsaktivitet vil nok kunne anses å ligge innenfor saklighetskravets rammer. Dermed vil utgangspunktet være at det i vesentlig grad være opp til OED å fastlegge hvilke vilkår som vil ligge innenfor denne rammen.

#### 6.4.3 Krav som avviker fra petroleumsloven

En annen side av spørsmålet om hvilke vilkår som kan stilles er i hvilken grad OED kan stille vilkår som skjerper krav som er stilt gjennom lovgivning. På generelt grunnlag vil det vanskelig kunne legges til grunn at OED skal kunne innføre strengere krav i de tilfeller hvor lovgiver har fastsatt konkrete krav. Dette vil særlig følge av lex superior betraktninger. I en slik sammenheng synes det nærliggende å tolke petrl §10-18 (2) slik at den ikke gir adgang til å stille vilkår som skjerper allerede lovfastsatte krav.<sup>118</sup>

Det kan også tenkes at OED ønsker å fastsette krav om andre ordninger enn dem som legges til grunn i petrl. Dette kan særlig oppstå i forbindelse med abandoneringsansvaret. I en slik forbindelse kan det bli aktuelt for OED å stille som vilkår for samtykke til en andelsoverdragelse, at tidligere rettighetshaver skal ilegges ansvar for å dekke utgifter ved abandonering.<sup>119</sup> En slik ordning ville i betydelig grad kunne redusere usikkerheten ved de finansielle kapasitetene knyttet til en ny rettighetshaver.

---

<sup>118</sup> Takle s. 124.

<sup>119</sup> Dette vil være i samsvar med hovedprinsippet på britisk sokkel. I Storbritannia vil tidligere rettighetshaver ha et betydelig ansvar for finansielle forpliktelser også etter overdragelse. Her er nemlig den alminnelige regelen at hvis man først har fått en utvinningstillatelse vil man alltid være ansvarlig for å dekke abandoneringskostnadene. Dette vil også gjelde hvis man overdrar sin andel til en ny rettighetshaver. Dessuten har man i Storbritannia gjerne stilt som vilkår for andelsoverdragelse at ny rettighetshaver fremskaffer en bankgaranti. Jeg går for øvrig ikke nærmere inn på rettsreglene til grunn for dette systemet.

Et slikt ansvar kan tenkes utformes på to måter. For det første kan man stille vilkår om at tidligere rettighetshaver skal beholde ansvaret for avslutningsforpliktelsene. For det andre kan man stille krav om at tidligere rettighetshaver skal være ansvarlig overfor øvrige rettighetshavere, subsidiært overfor staten, dersom ny rettighetshaver ikke er i stand til å innfri sine forpliktelser i forbindelse med abandoneringen. Dette vil altså være et subsidiært ansvar for tidligere rettighetshaver. Vurderingen av disse to typene vilkår – prinsipalt eller subsidiært ansvar for tidligere rettighetshaver – vil i vår sammenheng, i det vesentligste være sammenfallende.

Et slikt ansvar vil særlig ha to positive sider. For det første vil øvrige rettighetshavere og statens økonomiske eksponering ved andelsoverdragelser begrenses. Man vil nemlig i stor grad fremdeles kunne henvende seg til et finansielt sterkt ansvarssubjekt. For det andre vil et slikt system i utgangspunktet kunne være relativt enkelt å administrere. Man vil nemlig fremdeles – enten prinsipalt eller subsidiært – kunne forholde seg til det samme ansvarssubjektet man tidligere har forholdt seg til.

På den andre siden vil et slikt vilkår medføre en rekke prinsipielle og praktiske og svakheter.

Et slikt system innebærer at det blir spørsmål om i hvilken grad OED kan binde en rettighetshaver også etter at denne trekker seg ut av den aktuelle petroleumsvirksomheten og ikke lenger fremstår som rettighetshaver i den aktuelle utvinningstillatelsen. Den tidligere rettighetshaveren vil da ikke stå i noen annen direkte forbindelse med OED.<sup>120</sup> Den tidligere rettighetshaveren vil heller ikke kunne utøve rettigheter (først og fremst rett til utvunnet petroleum og stemmerett i interessentskapet i utvinningstillatelsen) som de aktuelle pliktene vil knytte seg til. Det er nemlig den nye rettighetshaveren som vil være rettighetssubjekt i forhold til utvinningstillatelsen. Men hvis OED fastsetter vilkår også overfor tidligere rettighetshaver vil denne fremdeles være ansvarssubjekt. Man vil da altså få en situasjon hvor man har et ”tomt” selskap

---

<sup>120</sup> Jeg ser her vekk i fra at den tidligere rettighetshaveren fremdeles kan være delaktig som rettighetshaver i en annen utvinningstillatelse. Det forutsettes nemlig at de aktuelle vilkår ikke relaterer seg til andre utvinningstillatelser enn den utvinningstillatelsen hvor andelsoverdragelsen finner sted.

med forpliktelser. Denne delingen vil dermed prinsipielt sett ha en uheldig side. Man vil nemlig ufrivillig pålegge en aktør ansvar uten at denne vil ha noen rettigheter eller interesser i det underliggende forholdet.<sup>121</sup> Dette vil kunne undergrave begrunnelsen for å stille plikter overfor en aktør. Den tidligere rettighetshaveren vil ikke ha full oversikt over hvilke utlegg som vil kunne bli aktuelle. Dette gjelder særlig i forhold til forurensningsskader. Men det vil også kunne bli tilfellet i forhold til abandoneringsansvaret. Det kan nemlig tenkes at ny rettighetshaver bygger ny infrastruktur som vil medføre en økning av de finansielle sidene ved abandoneringen. Dessuten kan det vise seg at tidligere beregninger av forventede utgifter i forbindelse med abandoneringen viser seg å være mangelfulle og må justeres opp. Tidligere rettighetshaver vil altså beholde forpliktelser, men vil i liten eller ingen grad kunne påvirke beslutninger som direkte angår omfanget av disse forpliktelsene.

Det kan her stilles spørsmål ved om ikke et slikt vilkår vil komme i konflikt med kravet om at vilkår ikke må være uforholdsmessig tyngende. Dette vil særlig kunne bli aktuelt hvis ikke tidligere rettighetshavers ansvar begrenses i omfang. En slik begrensning kan dog tenkes i form av at tidligere rettighetshaver sitt ansvar kun omfatter den infrastruktur som foreligger på overdragelsestidspunktet. En begrensning av de underliggende forpliktelser vil kunne medføre en viss avgrensning av hva som til syvende og sist blir de faktiske økonomiske forpliktelser. Men, også her vil man kunne få en mer eller mindre uoversiktlig situasjon. Senere beregninger kan som nevnt ovenfor nemlig vise at abandoneringen av den aktuelle infrastruktur vil bli mer økonomisk krevende enn tidligere antatt.

Det vil dog her kunne anføres at tidligere rettighetshaver jo tidligere har dratt nytte av utvinningstillatelsen og tilhørende infrastruktur. Dette argumentet strekker seg dog kun

---

<sup>121</sup> Det kan her nevnes at det i forbindelse med abandonering legges opp til at en rettighetshaver som ikke lenger utover petroleumsvirksomhet under en utvinningstillatelse likevel kan få ansvaret for abandoneringen. Abandoneringsansvaret vil nemlig følge også hvis vedtak om disponering skjer etter utløpet av den aktuelle utvinningstillatelsen, jfr petrl §5-3 (2) 2. punktum. I denne situasjonen vil likevel den aktuelle rettighetshaver være den siste rettighetshaveren under den aktuelle utvinningstillatelsen, og det synes dermed hensiktsmessig at denne kan tillegges ansvar også etter denne har avsluttet sin utvinningsvirksomhet.

så langt som til tidspunktet for overdragelsen. Etter dette tidspunktet vil jo ikke tidligere rettighetshaver få noen nytte av utvinningstillatelsen. Prinsipielt sett kan det dermed anføres at tidligere rettighetshaver sitt ansvar skal begrenses forholdsmessig ut i fra hvor mange år av infrastrukturens levetid, tidligere rettighetshaver har dratt nytte av infrastrukturen. Men, også her vil man komme opp i vanskelige avveininger. Skal en slik forholdsmessig beregning ta utgangspunkt i et rent tidsperspektiv, eller skal man på det andre ytterpunktet ta utgangspunkt i ressursmessig utnyttelse av feltet innenfor de respektive år? Tidligere rettighetshaver vil jo typisk ha hatt tilgang på større oljeressurser, enn ny rettighetshaver vil ha i feltets siste leveår.

Det vil altså foreligge mange kompliserte prinsipielle og praktiske avveininger i forhold til å tillegge ansvar for en aktør som ikke lenger har rettigheter knyttet til det aktuelle feltet.

Et vilkår om ansvar for tidligere rettighetshaver vil dessuten i betydelig grad avvike fra det systemet som petrl legges opp til. Petrl legger nemlig til grunn at det er de rettighetshaverne som er inne i en utvinningstillatelse ved avslutning av utvinning fra denne tillatelsen som skal være ansvarlig for å dekke abandoneringsutgiftene. Også på dette punktet må det være mest nærliggende å tolke petrl slik at den vil være uttømmende.<sup>122</sup> Lovgiver har nemlig her tatt standpunkt til hvilket system som skal gjelde. Trinnhøydebetraktninger vil trekke i retning av at det dermed må være opp til lovgiver selv å vurdere hvorvidt det skal kunne innføres alternative systemer. Disse betraktningene blir særlig gjeldende ved abandoneringsansvaret hvor lovgiver jo har tatt standpunkt til at det er ny rettighetshaver som skal være ansvarssubjekt. Hvis tidligere rettighetshaver også skal kunne anses som (subsidiært) ansvarssubjekt bør det derfor legges til grunn at dette bør kreve en lovendring.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Takle s. 125 som drøfter nye godkjennelsesordninger.

<sup>123</sup> Det kan her vises til petrl §5-3 (3). Denne bestemmelsen regulerer ansvarssubjektet for forpliktelsen til å følge opp abandonering, i de tilfeller hvor eier av en innretning og rettighetshaver ikke er den samme aktøren. Ved en overdragelsen av en innretning, som også krever OED sitt samtykke jfr petrl §10-12 (2) 1. punktum, vil ny eier bli ansvarlig for abandoneringen sammen med rettighetshaver eller tidligere eier, jfr Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 52. I forarbeidene ble det fremhevet at denne regelen nettopp ”skal sikre at den ansvarlige har tilstrekkelig finansiell styrke til å kunne gjennomføre et disponeringsvedtak. Det er

Det vil altså foreligge vektige hensyn som taler mot at OED skal kunne pålegge tidligere rettighetshaver å være ansvarlig for forpliktelser i en utvinningstillatelse hvor denne har overdratt sin andel til en ny rettighetshaver.

#### 6.4.4 Endring av fastsatte vilkår

Det kan videre bli spørsmål om hvorvidt fastsatte vilkår kan endres.<sup>124</sup>

For det første må det legges til grunn at en eventuell endring av vilkår eller nye vilkår må komme i forbindelse med et enkeltvedtak. I henhold til petrl §10-7 (1) har OED en adgang til også "senere" å sette vilkår. At tilsvarende ordlyd ikke er inntatt i petrl §10-18 kan tyde på at tilsvarende mulighet ikke finnes etter denne bestemmelsen. Men ordlyden i petrl §10-18 er såpass vidt utformet at det nok må legges til grunn at OED også etter overdragelsen kan fastsette påbud overfor ny rettighetshaver.

Spørsmålet om hvorvidt OED kan endre allerede fastsatte vilkår er derimot vanskeligere. Hensynet til forutsigbarhet for rettighetshaveren taler nemlig mot en slik adgang. På den annen side taler det for en slik endringsadgang at OED må ha frihet til å kunne endre sin politikk, og som følge av dette skjerpe allerede satte krav. Endrede politiske holdninger kan nemlig i stor grad føre til behov for å endre betydelige deler av petroleumspolitikken. Avveiningen i forhold til miljøpolitiske hensyn er et sentralt eksempel i så måte.

Frihagen legger til grunn at vilkår som er fastsatt i forbindelse med en overdragelse, ikke senere kan skjerpes.<sup>125</sup> Det finnes likevel gode grunner for å ikke være såpass kategorisk. Prinsipielt sett vil det i dette spørsmålet måtte foretas en avveining mellom hensynet til forutsigbarhet for rettighetshaveren og hensynet til OED sin adgang til å

---

derfor lovens utgangspunkt at rettighetshaver ikke fritas for disponeringsforpliktelsen selv om det gis samtykke til overdragelsen [av innretningen]", jfr Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 52. Det bør her poengteres at for denne situasjonene har man inntatt denne regelen som en formell regel i petrl.

<sup>124</sup> Dette blir først og fremst et spørsmål om i hvilken grad OED kan endre vilkår til ugunst for en aktør.

<sup>125</sup> Frihagen s. 68.

tilpasse vilkår etter endrede faktiske forandringer og endring i politikken. Man kan for eksempel erfare at enkelte felt medfører større fare for forurensning enn det man tidligere antok. For slike felt vil det foreligge vesentlige samfunnsmessige hensyn for å kunne skjerpe kravene til sikkerhet og til finansiell kapasitet hos de aktuelle rettighetshaverne. Det må nok dermed antas at OED i alle fall til en viss grad vil kunne skjerpe allerede fastsatte vilkår gjennom enkeltvedtak.<sup>126</sup>

I henhold til alminnelig forvaltningsrett vil også OED kunne ha en viss endringsadgang. Fvl §35 legger til grunn at det foreligger en omgjøringsadgang i henhold til alminnelige forvaltningsmessige prinsipper. En endring må derfor holde seg innenfor disse prinsippene. Det synes som om disse reglene gir en relativ snever adgang til å endre vilkår til skade for en part.<sup>127</sup> Men samtidig legges det til grunn at frykt for direkte fysiske skadevirkninger vil kunne medføre en slik endring.<sup>128</sup> Dette vil særlig kunne være aktuelt i forhold til forurensningsskader. Det må nok også antas det vil kunne foreligge vesentlige samfunnsmessige hensyn i forhold til abandoneringen. Dermed bør det nok kunne legges til grunn at i alle fall vesentlig endrede finansielle forhold hos en ny rettighetshaver vil kunne føre til at OED kan endre allerede fastsatte vilkår.

#### 6.4.5 Grunnlag i alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper

Som tidligere nevnt kan det også foreligge hjemmel til å stille vilkår for overdragelsen i alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Bestemmelsen i petrl §10-18 (2) må i utgangspunktet anses om en henvisning til slike prinsipper. I forarbeidene vises det til at de materielle krav som stilles til vilkår etter denne bestemmelsen – kravet om naturlig tilknytning – også følger av ulovfestet rett.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> Hvis man skjerper krav som allerede er fastsatt i lov eller forskrift vil det dessuten bli spørsmål om man holder seg innenfor de skranker som Grunnloven §97 oppstiller.

<sup>127</sup> Takle s. 126.

<sup>128</sup> Takle s. 126.

<sup>129</sup> NOU 1979:43 s. 90.



For at vilkår skal kunne stilles med hjemmel i alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper er det et vilkår at det ikke foreligger begrensninger på denne adgangen i lovgivningen. De krav som stilles til vilkårsfastsettelsen i petrl, først og fremst petrl §10-18, må nok anses å utgjøre slike begrensninger. Dermed vil det vanskelig kunne hevdes at det kan stilles vilkår med hjemmel i alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, ut over de vilkår som kan fastsettes med hjemmel i bestemmelser i petrl.

## 6.5 Påbud om sikkerhetsstillelse

### 6.5.1 Petrl §10-7 (1)

Petrl §10-7 gir en særskilt hjemmel for å fastsette påbud om sikkerhetsstillelse overfor en rettighetshaver.<sup>130</sup> Selv om petrl §10-18 (2) gir adgang til å sette vilkår på generelt grunnlag, vil petrl §10-7 (1) være sentral for OED sin anledning til konkret å sikre finansiell kapasitet.

Bestemmelsen i §10-7 (1) er tilsvarende som §55 i petroleumsloven av 1985.<sup>131</sup>

Dermed vil forarbeider og juridisk teori til loven av 1985 være relevante ved tolkningen av §10-7 (1).

I vår sammenheng reiser bestemmelsen to hovedspørsmål; hvilke type påbud som kan stilles og på hvilket tidspunkt påbud kan fastsettes.

### 6.5.2 Hvilke type påbud kan fastsettes

Spørsmålet om hvilke type påbud som kan fastsettes er et spørsmål om det finnes saklige begrensninger i adgangen til å fastsette påbud.

---

<sup>130</sup> I petrl §10-7 (2) vises det til at første ledd også kan gjelde for andre ansvarlige etter kapittel 5 i loven. Det siktes her til andre ansvarlige enn rettighetshaverne, jfr at det vises til rettighetshaverne i første ledd. Slike andre ansvarlige kan eksempelvis være eier av innretninger som brukes til petroleumsvirksomhet, jfr petrl §5-4.

<sup>131</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 62.

Ordlyden er vidtfavnende. De påbud som kan fastsettes er påbud om sikkerhetsstillelse. Dette er påbud om "slik sikkerhet som departementet godkjenner". Det er altså opp til OED hvilke påbud som skal fastsettes.

De eneste saklige begrensninger som finnes i bestemmelsen, er knyttet til hvilke underliggende forpliktelser rettighetshaver har i forhold til myndighetene. Men også her er det vide rammer. Påbud kan nemlig gjelde "for oppfyllelsen av de forpliktelser rettighetshaver har påtatt seg, samt for mulig ansvar i forbindelse med petroleumsvirksomheten". Når en rettighetshaver har påtatt seg forpliktelser overfor myndighetene, så kan altså OED fastsette påbud om sikkerhetsstillelse for disse forpliktelsene. I tillegg har OED en generell adgang til å fastsette påbud for mulig ansvar som rettighetshaver kan pådra seg i forbindelse med dennes petroleumsvirksomhet.

Denne vide adgangen til å fastsette påbud om sikkerhetsstillelse legges også til grunn i lovforarbeidene. Lovutvalget for §55 i petroleumsloven av 1985 legger til grunn at myndighetene har frihet til å bestemme hvilke påbud som skal fastsettes. Det er departementet som "i det enkelte tilfelle" avgjør "[h]vilken type sikkerhet som kan godtas".<sup>132</sup>

Også formålsbestemmelser kan komme inn ved tolkningen av hvilke påbud som kan fastsettes. Petrol har en generell formålsbestemmelse i §1-2 (2). Her listes det opp en rekke hensyn ved petroleumsaktivitet. Blant annet nevnes miljøhensyn. Dermed må det kunne være relevant å fastsette påbud som kan redusere virkningen av forurensningsskader.

De forpliktelser / det ansvar som kan ligge til grunn, kan innbefatte både offentligrettslige krav, erstatningskrav og kontraktsforpliktelser.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> NOU 1979:43 s. 90.

<sup>133</sup> Petroleumskommentaren s. 566.

Hva gjelder offentligrettslige krav er det først og fremst arbeidsforpliktelsen og abandoneringsforpliktelser som er aktuelle.<sup>134</sup> Og videre når det gjelder vår problemstilling, er det særlig abandoneringsforpliktelsene som blir relevante å sikre finansiell dekning for, jfr ovenfor under punkt 3.

I NOU 1979:43 diskuteres forskjellige typer finansielle påbud. Lovutvalget nevner som eksempler på aktuelle garantier, både morselskapsgaranti, og garantier fra banker eller forsikringsselskaper. I tillegg nevnes deponering av verdipapirer eller kontanter.<sup>135</sup> Det legges til grunn på generelt grunnlag at ”type sikkerhet avgjøres av departementet”.<sup>136</sup>

### 6.5.3 Hvilken type kausjonsgaranti

Som ovenfor nevnt vil nye aktører i mindre grad enn andre aktører selv inneha finansiell styrke. Derfor vil det særlig kunne være aktuelt å fastsette krav om kausjonsgaranti som vilkår for samtykke til en andelsoverdragelse. Med kausjonsgaranti menes en garanti hvor en person – kausjonist – forplikter seg til, ved siden av hoveddebitor, å være ansvarlig for en økonomisk forpliktelse.<sup>137</sup> Kausjonisten garanterer altså for debitors gjeld. Dermed vil en kreditor i visse situasjoner kunne inndrive debitors gjeld hos kausjonisten.

I norsk rett har man to former for kausjonsgarantier. For det første kan man ha en simpel kausjonsgaranti. Med dette menes at kausjonisten garanterer kun for debitors betalingsevne.<sup>138</sup> For det andre kan man ha en selvskyldner garanti. Med dette menes at kausjonisten garanterer både for debitors betalingsevne og for debitors betalingsvilje.<sup>139</sup>

Ved nye rettighetshavere er det først og fremst betalingsevnen som er det usikre momentet. Dermed skulle dette tilsi at en simpel kausjon, i utgangspunktet, ville kunne

---

<sup>134</sup> Petroleumskommentaren s. 566.

<sup>135</sup> NOU 1979:43 s. 90.

<sup>136</sup> NOU 1979:43 s. 90.

<sup>137</sup> Torvund s. 146.

<sup>138</sup> Torvund s. 147.

<sup>139</sup> Torvund s. 147.

være tilstrekkelig. Den praktiske situasjonen gjør at dette utgangspunktet likevel ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelig.

Ved abandoneringsansvar taler selve størrelsen på de økonomiske forholdene for at det bør foreligge selvskyldnergarantier. Hvis ikke vil man kunne risikere at øvrige rettighetshavere vil måtte bære store økonomiske byrder. Selv om disse vil være midlertidige, vil størrelsen i seg selv gjøre at selv mindre tidsperioder vil kunne medføre meget store belastninger objektivt sett på de øvrige rettighetshaverne.

Ved forurensningsskader vil det foreligge en akutt skadesituasjon med potensiale for vidtfavnende konsekvenser. I en slik situasjon vil det kunne være et stort behov med rask opprydding. Dermed vil det være av vesentlig betydning å få løst ut økonomiske midler raskt. Det vil altså kunne skape betydelige forsinkelser og problemer for oppryddingsarbeidet hvis kreditor først må forsøke å inndrive kravet sitt hos debitor. Behovet for raskt å få de midler kreditor her har krav på gjør, at en simpel kausjon vil kunne være utilstrekkelig. For forurensningsansvar bør det altså kreves selvskyldnergaranti.

Det må dermed konkluderes med at det enkleste og beste vil være at det fremskaffes selvskyldnergarantier for alle de aktuelle forholdene.

#### 6.5.4 Morselskapsgaranti

OED har hatt som praksis at det kreves morselskapsgarantier fra nye aktører.<sup>140</sup> Dette er en bestemt type kausjonsgaranti som innebærer at en aktør sitt morselskap stiller garanti for at det skal dekke aktøren sine økonomiske forpliktelser. Hvilke kostnader som vil bli dekket av en slik garanti må avgjøres ut i fra en konkret tolkning av den enkelte garanti.

---

<sup>140</sup> Petroleumskommentaren s. 565.

OED har lagt til grunn en standard morselskapsgaranti. I henhold til denne skal morselskapet garantere å dekke alle forpliktelser og alt ansvar i forbindelse med samtlige tillatelser datterselskapet har eller kommer til å få.<sup>141</sup>

Spørsmålet blir da om slike garantier gir tilstrekkelig sikkerhet. Hvis man ikke oppnår tilstrekkelig sikkerhet gjennom morselskapsgarantier, så bør departementet kreve tilleggssikkerhet. Slik tilleggssikkerhet kan særlig gjennomføres i form av bankgarantier.

Uansett hvilken type garanti man stiller, vil det være av sentral betydning at garantien ikke begrenser seg til nåværende krav. Garantien behov ligger jo nettopp i de fremtidige krav. Dette gjelder både for krav som springer ut av gjeldende forpliktelser, og for krav som kan springe ut av eventuelt endrede forpliktelser. Sistnevnte vil kunne være aktuelt i forhold til endrede forurensningskrav eller endrede krav i avslutningsplanen, jfr petrl §§5-1 flg.

En morselskapsgaranti vil bli problematisk i de tilfeller hvor det ikke finnes et tilstrekkelig sterkt finansielt morselskap. Dette må vurderes i det enkelte tilfellet. For nye aktører kan det også foreligge den situasjonen at det ikke finnes noe morselskap, slik at det ikke vil være praktisk mulig å få til en slik type garanti.

Det må dessuten vurderes konkret hvilken sikkerhet en morselskapsgaranti vil medføre.

Etter art. 1 (1) b) i Standard morselskapsgaranti skal garantien dekke ethvert erstatningsansvar i forbindelse med forurensning eller personskader. Innenfor dette ligger også regresskrav i forbindelse med slike krav. De øvrige rettighetshavere sitt regresskrav for slikt ansvar, vil dermed kunne være dekket av denne bestemmelsen.

Etter art. 1 (1) a) skal garantien også gjelde generelt for enhver forpliktelse overfor staten, Statoil m.v. Men denne bestemmelsen omfatter ikke regresskrav generelt sett.

---

<sup>141</sup> Petroleumskommentaren s. 566 og punkt 1. i Standard morselskapsgaranti.

Dermed vil øvrige rettighetshavere, med unntak av Statoil, her ikke ha sikkerhet for regresskrav i forbindelse med abandonering.

Art. 1 (2) har derimot en mer generell bestemmelse. I henhold til denne skal garantien også dekke andre utgifter ”det offentlige eller andre” pådrar seg i forbindelse med arbeid som rettighetshaveren selv skulle ha utført. Begrepet andre er en vid formulering som i utgangspunktet kan omfatte øvrige rettighetshavere. Garantien skal gjelde for to typer forpliktelser som andre ”pådrar seg”. For det første skal den gjelde for utgifter som blir pådratt ”ved utførelse av arbeid som skulle vært utført” av rettighetshaveren. For det andre skal den gjelde for utgifter som blir pådratt ”ved utførelsen av arbeid ... på vegne av ” rettighetshaveren. Generelt kan man si at garantier skal tolkes snevert.<sup>142</sup> Dette for at garantisten skal kunne ha tilstrekkelig oversikt over de forpliktelsene denne påtar seg. En snever tolkning kan lede til en utledning om at det er operatøren som utfører arbeidet, ikke de ”rene” rettighetshaverne. Dette kan trekke i retning av at øvrige rettighetshaveres regresskrav ved abandonering, ikke dekkes av garantien.

Hvilken tolkning som skal legges til grunn må anses å være usikkert. Denne usikkerheten taler i seg selv for at de øvrige rettighetshavere bør ha en tilleggssikkerhet utover morselskapsgarantien, for å få tilstrekkelig sikkerhet for eventuelle abandoneringsutgifter.

I Storbritannia har Secretary of State vært skeptiske til morselskapsgarantier.<sup>143</sup> Denne skepsisen har særlig vært begrunnet i at man mener det vil by på vanskeligheter å få fullbyrdet en garanti slik utenfor Storbritannia.<sup>144</sup> Men en slik garanti kan selv inneholde regler om fullbyrdelse i utlandet. Dermed vil slike vanskeligheter bli redusert.

---

<sup>142</sup> Bjørnstad punkt 7.

<sup>143</sup> Bjørnstad punkt 9 og DTI s.76.

<sup>144</sup> DTI s. 74. Secretary of State har også vært skeptiske til den finansielle kapasiteten hos morselskap, eventuelt at det ikke finnes morselskap. Denne innvendingen har jeg kommentert ovenfor. Dessuten har det vært en skepsis i forhold til muligheten for tvangsforfølgning generelt sett. Dette vil dog måtte bero på den konkrete utformingen av den enkelte garanti. Se for øvrig DTI sine kommentarer på [www.og.dti.gov.uk/upstream/decommissioning/fsapaper1.htm](http://www.og.dti.gov.uk/upstream/decommissioning/fsapaper1.htm).

### 6.5.5 Bankgaranti

En bankgaranti vil være særlig aktuell i de tilfeller hvor det ikke finnes et finansielt sterkt morselskap tilknyttet den nye aktøren. En slik sikkerhet vil også kunne redusere usikkerhet knyttet den finansielle styrken hos morselskapet. Morselskapet kan nemlig være utsatt for den samme usikkerhet som den nye aktøren (datterselskapet). Dermed kan mye tale for at man isteden for en morselskapsgaranti stiller krav om at nye aktører skal stille sikkerhet gjennom en bankgaranti. Vurderingen av når det vil være nødvendig å kreve en bankgaranti i tillegg til eller som et alternativ til en morselskapsgaranti kan knyttes opp mot finansielle vurderinger av morselskapet.

Det vil dog også foreligge argumenter mot å anvende bankgarantier. Det kan eksempelvis knyttes usikkerhet i forhold til hvilke forpliktelser som skal omfattes av garantien. Dette kan forekomme hvis eksempelvis anslagene for de økonomiske konsekvensene av abandoneringsansvaret i ettertid viser seg å måtte oppjusteres. Dessuten kan det spørres hvorvidt garantien skal gjelde for økonomiske forpliktelser slik disse fremstår enten før eller etter eventuelle skattefradrag. Det må også fastlegges hvorvidt en slik garanti skal omfatte kun ny rettighetshaver sitt direkte økonomiske ansvar eller om den også skal omfatte denne rettighetshaverens eventuelle solidaransvar overfor andre rettighetshavere. Denne typen problemstillinger vil derimot i vesentlig grad måtte bero på den konkrete utformingen en slik garanti får.

I forhold til vilkårshjemlene i petrl må det legges til grunn at vilkår om at ny rettighetshaver må fremskaffe en bankgaranti, vil være uproblematisk. Både krav om en morselskapsgaranti og en bankgaranti må anses å ligge innenfor kjerneområdet av petrl §10-7 (1).<sup>145</sup>

### 6.5.6 Andre former for finansiell sikkerhet

OED har også lagt til grunn at det vil kunne bli aktuelt å stille som vilkår at en ny aktør legger frem en plan om hvordan de finansielle forpliktelsene skal håndteres.<sup>146</sup> En slik

---

<sup>145</sup> NOU 1979:43 s. 90.

<sup>146</sup> St.meld. nr. 38 (2001-2002) s. 48.

plan vil i første rekke relatere seg til de første års aktivitet på norsk sokkel. I dette må det antakeligvis ligge en forutsetning om at man etter hvert vil kunne få en mer betryggende finansiell situasjon for en ny rettighetshaver. Som vi har sett tidligere vil dette for nye aktører ikke gjelde med nødvendighet. I tillegg vil de store utgiftene som abandoneringen medfører kunne komme etter utløpet av en slik plan. Særlig på felt med kortere levetid vil det dermed kunne være aktuelt å la en slik plan strekke seg ut hele feltets levetid, slik at den også omfatter finansiell dekning av abandoneringen.

Som tidligere nevnt kan det også være aktuelt å kreve et subsidiært ansvar for tidligere rettighetshaver. Dette ble drøftet ovenfor. Tilsvarende vurderinger må også legges til grunn i forhold til petrl §10-7 (1).

Tilsvarende prinsipielle synspunkter som i forhold til et subsidiært ansvar for tidligere rettighetshaver, kan også til en viss grad foreligge hvis det stilles krav om at tidligere rettighetshaver betaler til et fond. Under en slik ordning vil dog de finansielle sidene ved tidligere rettighetshavers ansvar begrenses gjennom de fastsatte fondsinnbetalinger. Dermed vil den usikkerheten som tidligere rettighetshaver vil kunne oppleve ved et generelt ansvar, i betydelig grad reduseres. Krav om en slik fondsinnbetaling vil altså lettere måtte aksepteres som å ikke være uforholdsmessig tyngende.

En annen løsning kan være at OED ved en andelsoverdragelse stiller som vilkår at ny rettighetshaver på et tidspunkt forut for abandoneringen stiller sikkerhet for utgiftene knyttet til disse. I en slik situasjon vil det være enklere å beregne disse utgiftene enn på overdragelsestidspunktet. En slik løsning vil kunne forene hensynene til å få inn nye aktører på norsk sokkel og å få etablert en viss grad av sikkerhet for finansielle forpliktelser. På den annen side vil dette ikke fange opp den finansielle usikkerheten knyttet til forurensningsskader og generell skadeforvoldelse.

#### 6.5.7 Tidspunktet for fastsetting av påbud om finansiell sikkerhet

Den andre hovedproblemstillingen i forhold til petrl §10-7 (1), er spørsmålet om på hvilket tidspunkt myndighetene kan fastsette slike påbud. Dette er altså et spørsmål om det finnes tidsmessige begrensninger på adgangen til å fastsette påbud. Sentrale



spørsmål vil her være hvorvidt OED kan komme inn med nye påbud underveis i virksomheten? Og hvorvidt OED eventuelt kan endre tidligere vilkår eller påbud underveis i virksomheten? Det kan dessuten bli spørsmål om påbud kan fastsettes etter, eller gjeldende for perioden etter, endt arbeidsforpliktelse, jfr Utvinningstillatelsen punkt 4. Sistnevnte kan også være aktuelt i forhold til øvrige rettighetshavere.

Ordlyden i §10-7 (1) er klar. OED har for det første adgang til å fastsette påbud om finansiell sikkerhet i tilknytning til at de gir konsesjon for utvinningstillatelse, jfr ”ved meddelelse”. Dette alternativet begrenses altså, isolert sett, tidsmessig. OED kan ikke fastsette påbud om sikkerhetsstillelse før tillatelse gis. Den praktiske situasjonen vil likevel være annerledes. OED vil nok gå inn i diskusjoner med søkeren for å få klarlagt hvilke vilkår eller påbud som vil bli stilt. Dette er likevel, rettslig sett, ikke særlig problematisk. Vilkåret eller påbudet vil ikke få noen effekt før tillatelsen gis. Den tidsmessige begrensningen viser nok kun til den saklige sammenhengen. OED skal ikke ha noen hjemmel for å gripe inn overfor selskaper som ikke har noen saklig tilknytning til petroleumsvirksomhet på norsk sokkel, og dermed til norske petroleumsmyndigheter.

Dernest er det adgang til å fastsette påbud om sikkerhet for finansielle forpliktelser også etter at meddelelse av en tillatelse er gitt, jfr ”og senere”. Bestemmelsen bygger som nevnt på petroleumsloven av 1985 §55 og §48 i 1972-resolusjonen. I 1972-resolusjonen §48 het det ”eller” – isteden for ”og” slik det nå lyder i petrl. Ved endringen la lovutvalget til grunn at dette ikke innebar noen endring.<sup>147</sup> I juridisk teori synes det derimot som om endringen i ordlyd medførte en innholdsending.<sup>148</sup>

Vilkårsbestemmelsen må kun begrenses saklig, slik at myndigheten ikke kan stille vilkår når rettighetshaver ikke lenger har noe mulig ansvar i forbindelse med sin tidligere petroleumsvirksomhet. Men selv denne avgrensningen er vag. Det er nemlig tilstrekkelig for en saklig tilknytning at rettighetshaver har et mulig ansvar.

---

<sup>147</sup> NOU 1979:43 s. 90.

<sup>148</sup> Petroleumskommentaren s. 566.

I juridisk teori synes tilsvarende tolkning å legges til grunn. Det vises til at ordlyden i tilsvarende bestemmelse i petroleumsloven av 1985 §55 innebærer at ”departementet til enhver tid kan vurdere den sikkerhet som er stilt i relasjon til det omfang vedkommende selskaps virksomhet har fått, og eventuelt stille tilleggskrav”.<sup>149</sup> Departementet kan altså fastsette påbud om sikkerhetsstillelse når som helst etter at tillatelse er gitt. Hva gjelder slike etterfølgende vilkår ble det i lovforarbeidene til petroleumsloven av 1985 §55 bemerket at slike påbud ville være særlig relevante ”i forbindelse med sikring av fremtidige utgifter til fjerning av innretninger”.<sup>150</sup>

## 6.6 Forhåndstilsagn

Med forhåndstilsagn siktes det til at myndighetene binder sin fremtidige myndighetsutøvelse. Myndighetene kan for det første gi forhåndstilsagn om at det skal stilles bestemte typer vilkår. For det andre kan det gis forhåndstilsagn om at det ikke skal stilles vilkår. Dette kan være at det ikke skal stilles nye vilkår, eller det kan være at det ikke skal stilles visse typer vilkår. Dette kan være aktuelt både før og etter overdragelse. I vårt tilfellet er det først og fremst denne andre typen forhåndstilsagn som er problematisk.

Det er antatt at det på alminnelig forvaltningsrettslig grunnlag, foreligger en viss adgang for myndigheten til å binde sin fremtidige myndighetsutøvelse.<sup>151</sup> Hvorvidt det foreligger en slik adgang må bero på en vurdering av den enkelte situasjonen. I denne vurderingen vil det særlig være av betydning hvorvidt de aktuelle forhold er såpass klarlagt at det er forsvarlig å binde myndighetsutøvelsen, og om det er behov for å gjøre slik binding.

Frihagen legger til grunn at det på generelt grunnlag må foreligge en viss adgang til å gi forhåndstilsagn om samtykke til overdragelse.<sup>152</sup> Det legges til grunn at myndighetene har en viss oversikt over rekkevidden av tilsagnet. Dermed bør det forutsettes at OED

---

<sup>149</sup> Petroleumskommentaren s. 566.

<sup>150</sup> NOU 1979:43 s. 90.

<sup>151</sup> Eckhoff/Smith s. 316-317.

<sup>152</sup> Frihagen s. 68.

har en tilstrekkelig oversikt over ny rettighetshavers finansielle og teknologiske kapasiteter. Hvis det på et senere tidspunkt skulle vise seg at denne oversikten var vesentlig mangelfull eller at det forelå uriktige opplysninger, må det være adgang for OED å trekke tilbake dette forhåndstilsagnet.

Petrl §10-7 legger til grunn at det kan fastsettes vilkår eller påbud ved meddelelse av en tillatelse ”og senere”. Ordlyden trekker her i retning av at det ikke skal være adgang til OED å binde seg til ikke å treffe vedtak om vilkår eller påbud. En slik forhåndsbinding ville nemlig grepet vesentlig inn i OED sine lovhjemlede rettigheter om å kunne stille vilkår ”senere”. Det kan nemlig her være tale om et langt tidsrom, hvor forholdene kan endre seg såpass meget at forutsetningene for en slik forhåndsbinding ikke lenger er til stede. Dessuten kan OED sitt syn på vilkårsfastsetting ha endret seg. Hensynet til myndighetenes frihet til å fastsette hvilken politikk som skal gjelde for petroleumsvirksomhet, må anses å være et vesentlig moment ved tolkningen av bestemmelsene i petrl om vilkårsfastsetting.

I begrunnelsen til petrl §10-18, legges det til grunn at bestemmelsen skal sikre at departementet har ”full kontroll” med hvem som er rettighetshavere.<sup>153</sup> Det må her anses naturlig å innfortolke at departementet dermed også ønsker å ha full kontroll med hvilke finansiell kapasiteter rettighetshaverne har. Dette kommer klart frem når man sammenholder denne bestemmelsen med petrl §10-7.

Det ovennevnte trekker altså i retning av en vesentlig begrensning i OED sin adgang til å komme med forhåndstilsagn om at det ikke skal stilles vilkår eller påbud, eller ikke skal stilles bestemte typer vilkår eller påbud.

Disse betraktninger vil kunne få særlig betydning i forhold til prekvalifisering. Når en aktør er blitt prekvalifisert har jo OED slått fast at denne aktøren i utgangspunktet innehar de elementer og kapasiteter som tilsier at OED vil kunne samtykke til en andelsoverdragelse til denne aktøren. Denne aktøren vil dermed kunne begynne en prosess frem til en andelsoverdragelse. Aktøren vil gjerne begynne denne prosessen,

---

<sup>153</sup> NOU 1979:43 s. 77.

nettopp under forutsetning om at OED nå ikke kommer til å stille ytterligere vilkår for å samtykke til andelsoverdragelsen. Selv om prekvalifiseringen er en frivillig prosess, vil altså en aktør lett kunne legge til grunn at OED har fremsatt signaler om aktuelle vilkår gjennom denne prosessen. Aktøren vil dermed kunne ha en berettiget interesse om at OED ikke stiller ytterligere vilkår i forbindelse med samtykke til en andelsoverdragelse. Det må også legges til grunn at gjennom den relativt inngående gjennomgangen av en aktør prekvalifiseringen medfører, så vil OED kunne få en ikke-ubetydelig grad av oversikt over rekkevidden av de signaler de her gir.

De ovennevnte betraktninger forutsetter dog at OED ikke har tatt uttrykkelige forbehold om at vilkår vil kunne bli stilt på et senere tidspunkt. Et slikt forbehold vil dog også kunne medføre vanskelige tolkningsavgrensninger. Det må nemlig foretas en konkret tolkning av rekkevidden av forbeholdet. Gjennom en slik tolkning må det fastlegges hvorvidt forbeholdet tas på generelt grunnlag, eller om det kun gjelder for bestemte type vilkår. De betydelige uformelle innslag i prekvalifiseringsprosessen vil kunne vanskeliggjøre en slik tolkning.

I og med at utgangspunktet er at prekvalifiseringen er en frivillig ordning som ikke begrenser OED sin adgang til å stille vilkår ved samtykke til en andelsoverdragelse, vil dermed utgangspunktet være at OED ikke kan anses å ha kommet med forhåndstilsagn gjennom denne prosessen. Men prekvalifiseringsprosessen vil likevel kunne inneha momenter som kan trekke i retning av at OED i alle fall i en viss grad, har bundet opp sin adgang til å komme med vilkår på et senere tidspunkt. Dette må i så fall avgjøres ut i fra en konkret tolkning av hvilke signaler OED har gitt overfor det enkelte selskap i den enkelte prekvalifisering.

## **7 Avsluttende bemerkninger**

Som det fremgår ovenfor har OED en vid adgang til å stille vilkår ved utvinningsoverdragelser. Dette har sin naturlige sammenheng i utgangspunktet om at staten skal sikres en stor grad av kontroll over petroleumsaktiviteten på norsk sokkel.

Dette er et svært viktig hensyn. Men i forhold til nye aktører har vi sett at disse i relativt stor grad må forholde seg til et uformelt regelverk – i den forstand at OED har såpass vid adgang til å stille vilkår både materielt sett og i forhold til hvilke tidspunkt vilkår kan stilles. Dette kan medføre en relativt stor grad av manglende forutberegnelighet for den enkelte aktør.

Et viktig spørsmål som kan reises er derfor hvorvidt det bør gis et mer formelt rammeverk for hvilke konkrete vilkår som kan stilles og på hvilken måte. Som vi har sett vil det være et nært forhold mellom prekvalifiseringen og vilkårsfastsettelse ved andelsoverdragelser. Bør disse to fasene vurderes som en helhetlig prosess slik at OED mer formelt stiller alle relevante vilkår under én av disse fasene? Dette vil jo i så fall gi en økt trygghet både for en ny rettighetshaver, de øvrige rettighetshavere og OED om hvilke vilkår som må anses for å være rettslig forpliktende.

En annen side av denne spørsmålsstillingen er hvorvidt det bør utformes et eget forskriftsverk om hvilke type vilkår som vil kunne stilles overfor forskjellige typer selskaper med forskjellige grader av finansiell kapasitet. Dette kan også være et spørsmål relatert til størrelsen av de aktuelle finansielle forpliktelsene. Eksempelvis at visse type vilkår vil bli stilt når abandoneringsutgiftene beregnes til visse størrelser. Dette blir altså et praktisk sett meget viktig spørsmål – når OED skal stille bestemte type vilkår i forbindelse med nye aktører.

Disse spørsmålene vil måtte avgjøres i et spenn av prinsipielle og praktiske hensyn. Det vil ligge utenfor denne oppgaven å gjøre noe annet enn å stille enkelte spørsmål i denne sammenhengen. Men spørsmålene bør både stilles og drøftes i andre fora. Dessuten vil det kunne være nærliggende å anta at den nye situasjonen med et spekter av nye aktører på norsk sokkel som har med seg nye bedriftskulturer og nye kulturelle forhold til regelverket, på et tidspunkt vil kunne fremtvinge en større grad av avklaring på disse spørsmålene.

## 8 Litteraturliste

### Bøker

- |               |   |
|---------------|---|
| Eckhoff/Smith | Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind<br>Forvaltningsrett<br>Oslo<br>1997  |
| EU Law        | Craig, Paul og de Búrca, Gráinne<br>EU Law – text, cases and materials<br>Oxford<br>2003                      |
| Fleischer     | Fleischer, Carl August<br>Petroleumsrett<br>Oslo<br>1983  |
| Frihagen      | Frihagen, Arvid<br>Vilkår ved utvinningstillatelser m.v. etter forslag til<br>petroleumslov<br>Bergen<br>1979 |
| Graver        | Graver, Hans Petter<br>Alminnelig forvaltningsrett<br>Oslo<br>2002  |

Hov	Hov, Jo Avtalebrudd og partsskifte Oslo 1997
Innføring i petroleumsrett	Bull, Hans Jacob m.fl. Innføring i petroleumsrett Oslo 1982
Kaasen	Selvig, Erling (red.) Stensilhefte i petroleumsrett Oslo 1986
Knophs	Bull, Hans Jacob Knophs oversikt over Norges rett, 11. utgave, petroleumsrett Oslo 1998
Petroleumskommentaren	Hagen, Lasse m.fl. Petroleumsloven med kommentarer Oslo 1989
Selvig 1986	Selvig, Erling (red.) Stensilhefte i petroleumsrett Oslo 1986

Torvund  
Torvund, Olav  
Pengekravsrett  
Oslo  
1997

### **Tidsskrifter**

Bernt  
Bernt, Jan Fridthjof  
Striden om oljeutvinningskonsesjonens rettslige status  
Lov og Rett nr. 6 1980  
Oslo  
1980

Bull  
Bull, Hans Jacob  
Erstatningsansvar i petroleumsvirksomhet  
Tidsskrift for rettsvitenskap  
Oslo  
1986

Evenshaug  
Evenshaug, Geir  
Avslutningsfasen i petroleumsvirksomhet  
Marius nr. 245  
Oslo  
1999

Hasaas  
Hasaas, Olav  
Forkjøpsrett til andeler i utvinningstillatelser  
Marius nr. 222  
Oslo  
1996



Henriksen	<p>Henriksen, Dag Erlend</p> <p>Når petroleumsvirksomheten tar slutt – hva skjer med plattformene?</p> <p>Lov og rett nr. 6 1996</p> <p>Oslo</p> <p>1996</p>
Hesjedal	<p>Hesjedal, Anne</p> <p>Konsesjoner til nye aktører på marginale felt</p> <p>Marius nr. 274</p> <p>Oslo</p> <p>2001</p>
Selvig 1981	<p>Selvig, Erling</p> <p>Konsesjonssystemet i petroleumsvirksomheten</p> <p>Tidsskrift for rettsvitenskap 1981 nr. 1</p> <p>Oslo</p> <p>1981</p>
Syrstad	<p>Syrstad, Helge</p> <p>EØS-avtalen og norsk forvaltningsrett – en oversikt</p> <p>Jussens Venner 2003 nr. 6</p> <p>Oslo</p> <p>2003</p>
Takle	<p>Takle, Egil</p> <p>Vilkår i forbindelse med tillatelser, godkjenninger og samtykker i petroleumsvirksomhet</p> <p>Marius nr. 209</p> <p>Oslo</p> <p>1994</p>

## **Lovforarbeider og stortingsmeldinger**

NOU 1979:43 Petroleumslov med forskrifter

Ot.prp. nr. 72 (1982-83) Lov om petroleumsvirksomhet

Ot.prp. nr. 43 (1995-96) Om lov om petroleumsvirksomhet

St. meld. nr. 39 (1999-2000) Olje- og gassvirksomheten

St. meld. nr. 38 (2001-2002) Om olje- og gassvirksomheten

## **Diverse**

Bjørnestad

Bjørnestad, Svein

”Overdragelse av andeler på norsk sokkel til nye rettighetshavere – gjenværende rettighetshaveres sikkerhet for dekning av finansielle forpliktelser

Foredrag på Solstrand-seminaret

2002

DTI

Offshore Decommissioning Unit, Department of Trade and Industry, UK

Guidance Notes for Industry – ”Decommissioning of Offshore Installations and Pipelines under the Petroleum Act 1998”

OED Faktahefte 1995

Olje- og Energidepartementet

Fakta 1995 – Norsk petroleumsvirksomhet  
1995

OED Faktahefte 2003

Olje- og Energidepartementet

Fakta 2003 – Norsk petroleumsvirksomhet  
2003